

Литература

Гладышев А.Г. Развитие местного сообщества: теория, методология, практика. М.: Граница, 1999.

Портер, Майкл, Э. Конкуренция.: Пер с англ. М.: Издательский дом «Вильямс», 2002.

Сачук Т.В. Территориальный маркетинг. – СПб.: Питер, 2009.

Фатхутдинов Р.А. Стратегический маркетинг. – М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез», 2000.

Фейгенбаум А. Контроль качества продукции. – М.: Экономика, 1986.

Филиппов Ю.В. Основы развития местного хозяйства / Ю.В. Филиппов, Т.Т. Авдеева. Учебник – М.: Дело – 2000.

Родина Ирина Юрьевна

РОЛЬ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА И ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ КАК ОСНОВНЫХ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ В РАЗВИТИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В современных условиях развитие муниципальных образований является сложным процессом, требующим особого изучения и апробации в реальной практике муниципального управления. Сложность пространственного развития города заключается в том, что сложившиеся социально-политические и экономические условия в стране требуют новых подходов к решению проблем территориального планирования, вызывающих сегодня значительный интерес в обществе.

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.

Территориальное планирование обеспечивает эффективное и устойчивое социально-экономическое развитие России и выступает как важнейшая функция государственного управления на федеральном и региональном уровнях, а также является приоритетной стратегической задачей местного самоуправления. Для принятия долгосрочных планов или оперативных решений требуется полная и достоверная информация о территории и расположенных на ней объектах и, кроме того, регламентах использования этой территории.

Несмотря на возрастающую привлекательность территориального планирования, сегодня существуют разные трактовки данного термина. Можно привести следующие примеры трактовки термина «территориальное планирование» в отечественной литературе, отражающие разные подходы к его содержанию.

По мнению В.Е. Рохчина, под территориальным планированием понимается прогнозно-аналитическая и организационная деятельность представительных и исполнительных органов местного самоуправления, направленная на повышение качества жизни местного сообщества и обеспечение комплексности при решении совокупности проблем социально-экономического развития муниципального образования с соблюдением принципа баланса интересов, экономически взаимовыгодных отношениях органов регионального, муниципального управления, бизнеса и населения¹.

Б.С. Жихаревич рассматривает территориальное планирование как самостоятельное определение местным сообществом целей и основных направлений устойчивого социально-экономического развития в динамичной конкурентной среде². В рамках этого определения основой планирования является ориентация на перспективный облик местного сообщества, эффективное использование ресурсных потенциалов, положительных тенденций и предпосылок, концентрация усилий на приоритетных направлениях деятельности.

¹ Разработка стратегического выбора муниципального образования: учеб. пособие/ М.:ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления», 2004.

² Территориальное стратегическое планирование при переходе к рыночной экономике: опыт городов России / (Б.С. Жихаревич, Л.Э. Лимонов); Под общ. ред. С.А. Васильева. – СПб.: ГП МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2003.

Представители Кубанской школы развития местных сообществ Ю.В. Филиппов и Т.Т. Авдеева вместо территориального планирования используют категорию «планирование развития местного сообщества», связанное с поиском и использованием ресурсов развития, в том числе и территории местного сообщества, поскольку территория (место) проживания и взаимодействия людей являются неотъемлемым признаком местного сообщества.

А.Н. Швецов считает, что под территориальным планированием следует понимать конкретизацию на местности результатов социально-экономического развития, а именно «физическую привязку» к территории программ и планов развития, ведущие к их дополнению и обогащению. Он говорит о том, что в советский период территориальное проектирование (сегодня законодательно закреплён термин «территориальное планирование») выполняло роль связующего звена между территориальным прогнозированием, программированием и социально-экономическим планированием, с одной стороны, и строительством – с другой. Таким образом, его цель состояла в максимально рациональном размещении на конкретной территории производственных предприятий, транспортных и инженерных коммуникаций, а также мест расселения с учётом географических, экономических, архитектурно-планировочных и инженерно-строительных факторов и условий¹.

Согласно официальной трактовке, закреплённой в нормативно-правовых документах, территориальное планирование определяется как планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, зон с особыми условиями использования территорий.

До принятия Градостроительного кодекса Российской Федерации разработка публичной властью документов территориального планирования была квазиобязанностью по причине отсутствия правовых последствий, которые бы наступали при отсутствии та-

¹ Швецов А.Н. Систематизация инструментов перспективного планирования территориального развития: настоятельная необходимость и конкретные предложения // Российский экономический журнал. 2009. №4.

кого документа [1]. Однако Федеральным законом от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» правовые последствия впервые определены, что обязывает публичную власть разрабатывать документы территориального планирования. В соответствии с указанным Кодексом территориальное планирование должно быть завершено до 2012 года. В противном случае вступает в силу запрет на перевод земель из одной категории в другую, на резервирование и изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Как следствие – останавливается процесс размещения общественной инфраструктуры и инвестиционного развития территорий.

По данным Министерства регионального развития РФ схемы территориального планирования утверждены в 31 субъекте РФ (в том числе генеральные планы городов федерального значения), что составляет 37% от общего числа. В свою очередь разработаны и направлены на согласование в Минрегион России схемы территориального планирования 20 субъектов РФ (24%). Среди находящихся на согласовании положительные заключения даны на схемы территориального планирования следующих субъектов РФ: Вологодская область, Астраханская область, Волгоградская область, Краснодарский край, Республика Адыгея, Ростовская область, Новосибирская область, Омская область [3].

В целом в Российской Федерации на местном уровне подлежат утверждению 1955 схем территориального планирования муниципальных районов, из них утверждены – 199; 512 генпланов городских округов (утверждены 204), 1757 генпланов городских поселений (утверждены 390) и 20699 генпланов сельских поселений (утверждены 1974).

Таким образом, в целом по России генеральных планов городских округов утверждено 40%, схем территориального планирования субъектов РФ – 37% и генеральных планов сельских поселений – менее 10%.

Представленные данные свидетельствуют о том, что весь спектр документов территориального планирования (схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральные планы поселений и др.) разрабатывается крайне медленно, а

разработанные градостроительные документы, по экспертным оценкам, зачастую невысокого качества. Однако в настоящее время к руководителям административно-территориальных образований приходит понимание необходимости использования инструментария территориального планирования как специфического управленческого ресурса, позволяющего обосновать такие территориальные цели и механизмы их достижения, реализация которых дает возможность обеспечить устойчивое комплексное социально-экономическое развитие территорий в долгосрочной перспективе, быструю адаптацию к изменяющимся условиям внешней среды.

Необходимо отметить, что государственная политика в настоящее время направлена на создание системы нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере застройки. В статье 2 Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 № 190-ФЗ закреплены принципы градостроительной деятельности, в числе которых обеспечение устойчивого развития территорий. В свою очередь устойчивое развитие территорий определяется как 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. Устойчивость как одно из необходимых свойств развития территорий подразумевает под собой стабильность, предсказуемость и определенность.

В качестве условий устойчивого развития территорий выступают территориальное планирование и градостроительное зонирование [1].

В соответствии со статьей 1 указанного Кодекса документом градостроительного зонирования являются правила землепользования и застройки, в которых устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения и внесения изменений.

Правила землепользования и застройки определены как единый документ зонирования территории. Также как и для документов территориального планирования, сроки их окончательного приня-

тия в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 351-ФЗ отнесены на 2012 г.

Таким образом, к этой дате, в частности во всех городах России, должны быть разработаны следующие документы: генеральный план, правила землепользования и застройки.

Законодательно сформулированы цели разработки указанных градостроительных документов:

1) создание условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия;

2) создание условий для планировки территорий муниципальных образований;

3) обеспечение прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства;

4) создание условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Первые две цели в большей степени относятся к задачам генерального плана и стратегии его реализации, поскольку положения территориального планирования (а генеральный план и есть документ территориального планирования), включают в себя перечень мероприятий по реализации генерального плана и указания на последовательность их выполнения.

Вторые две цели относятся к задачам правил землепользования и застройки, поскольку они как документ необходимы для упорядочивания градостроительной деятельности и оптимизации землепользования муниципального образования. Правила землепользования и застройки формируют общие принципы развития разных функциональных зон города в пределах установленных регламентов. По сути они являются дополнением генерального плана развития города, некой развернутой легендой, его основных положений.

В качестве общей посылки Градостроительный кодекс РФ предполагает самостоятельную разработку документов территориального планирования и градостроительного зонирования органами местного самоуправления.

Так генеральный план – это документ территориального планирования, определяющий долгосрочное развитие города, основная задача которого планирование социальной, экономической, градостроительной и другой деятельности с учетом пространственной привязки. В генеральном плане в графическом виде изложены положения стратегии развития муниципального образования – его функциональных зон различного назначения: жилого, общественного, производственного, рекреационного, в границах как раз генеральным планом определяемых; его транспортной, инженерной и социальной инфраструктур.

Правила землепользования и застройки – это документ градостроительного зонирования, опирающейся на существующую схему территориального деления. Градостроительные регламенты, определяющие допустимые виды разрешенного использования, предельные (минимальные и/или максимальные) площади земельных участков в границах одной территориальной зоны и предельные параметры застройки, и призваны через 10, 15, 25 лет привести развитие территориальных зон к запланированным генеральным планом параметрам. Так генеральный план определяет цель развития муниципального образования, а правила землепользования и застройки являются механизмом ее достижения.

Хотя однозначно не прописано, какой из градостроительных документов первичен, в Градостроительном кодексе РФ содержится прямое указание, что применительно к части (какой не указано) территории муниципального образования подготовка проекта правил землепользования и застройки может осуществляться при отсутствии генерального плана. Однако прямо перед этим сказано, что подготовка проекта правил землепользования и застройки осуществляется с учетом положений содержащихся в документах территориального планирования, одним из которых является генеральный план.

Следует отметить, что, во-первых, цели разработки правил землепользования и застройки частично соответствуют задачам генерального плана, во-вторых, регламенты в правилах землепользования и застройки устанавливаются в целях достижения показателей развития, определенных генеральным планом. Следовательно, генеральный план первичен, как документ задающий вектор развития территории.

Но проблема состоит в том, что при разработке генерального плана не совсем возможно учесть существующую сложившуюся структуру землепользования, в силу ее чрезвычайной дискретности и мозаичности. Однако в настоящее время, когда федеральным законом отсрочено окончание работ по принятию градостроительных документов, органам местного самоуправления предоставлена возможность практически одновременно разработать генеральный план и соответствующие ему (в части ближайших тенденций развития) правила землепользования и застройки [4].

Настораживает практика, складывающаяся во многих населенных пунктах и заключающаяся в давлении со стороны власти разработать правила землепользования и застройки даже при отсутствии генерального плана с целью подстраховки в будущем принимаемых сегодня решений о выделении земельных участков и выдачи разрешений на строительство. Это очень опасная тенденция, связанная с недооценкой значимости генерального плана и возникновением в будущем правовых коллизий при реализации градостроительной деятельности.

Таким образом, генеральный план и правила землепользования и застройки – это динамичные градостроительные документы. Они, являясь муниципальными нормативными правовыми актами, создают условия для планировки территории муниципального образования, привлечения инвестиций, соблюдения прав и законных интересов граждан, способствуют устойчивому развитию территории, обеспечивают создание безопасных и благоприятных условий жизнедеятельности человека, сохранение окружающей среды, объектов культурного наследия, рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений.

В современных российских реалиях муниципальное образование должно само определить траекторию своего перспективного развития, исходя из специфики собственного социально-экономического потенциала и влияния внешней среды. А территориальное планирование и градостроительное зонирование призваны способствовать эффективному развитию территории муниципального образования, что позволит обеспечить стабильность, определенность и предсказуемость развития территории, защиту публичных и частных интересов.

Литература

Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 № 190-ФЗ // Российская газета. 2004. 30 дек.

Трутнев Э.К. Градорегулирование: Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. М.: Фонд «Институт экономики города», 2008.

Перечень субъектов Российской Федерации, на проекты схем территориального планирования которых даны положительные заключения // [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://archive.minregion.ru/OpenFile.ashx/pol_zaklyuchenia.doc?AttachID=3233.

Савин Д.С. Шесть вопросов на злобу дня // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://terraplan.ru/content/view/819/>

Родина Татьяна Александровна

ОЦЕНКА УДОВЛЕТВОРЕННОСТИ ПОТРЕБИТЕЛЯ КАЧЕСТВОМ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Повышение качества муниципального управления является важной задачей, поскольку именно качество территориального управления может рассматриваться как одна из характеристик качества жизни населения. С другой стороны, именно высокое качество муниципального управления, при прочих равных условиях, может выступать значимым фактором предпочтения территории как места проживания, посещения, ведения деятельности. Органы муниципального управления (далее – МСУ) должны обладать эффективной системой определения потребностей населения, отслеживать изменение мнений потребителей относительно качества муниципальных услуг. Статистика удовлетворенности потребителей, обладающая хорошей выборкой и периодически обновляемая, позволит проводить достоверную оценку качества муниципального управления. Удовлетворенность потребителя является предметом наиболее распространенных исследований, связанных с определением качества муниципальных услуг. При этом важно, чтобы органы МСУ действительно были намерены проводить улучшения, прежде чем развивать деятельность по измерению удовлетворенности потребителя, в противном случае такого рода деятельность