

**РОСЖЕЛДОР**  
**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение**  
**высшего профессионального образования**  
**«Ростовский государственный университет путей сообщения»**  
**(ФГБОУ ВПО РГУПС)**

Кафедра «Государственное и муниципальное управление»

**Заявка на участие**  
**во II городском конкурсе микрокластеров**  
**«Научные решения для любимого города»**

**Изменение нормативно-правовой базы землепользования и**  
**градостроительства с учетом нового законодательства**  
**(промежуточные результаты проводимых исследований)**

Исполнитель:

доктор политических наук, профессор, заведующая кафедрой  
«Государственное и муниципальное управление»

Мишина Наталья Вячеславовна

Ростов-на-Дону

2015

## Содержание

|   |    |
|---|----|
| Введение.....   | 3  |
| 1. Роль градостроительной политики в развитии территориального планирования.....                                      | 5  |
| 2. Территориальное планирование: категориальный аппарат.....  | 10 |
| 3. Градостроительное законодательство в Российской Федерации.....   | 14 |
| 4. Правовое регулирование территориального планирования в Российской Федерации.....                                   | 18 |
| 5. Модельные нормативные правовые акты органов местного самоуправления<br>(этот раздел находится в стадии разработки) |    |
| Заключение.....   | 27 |
| Список литературы.....  | 34 |

## Введение

Одним из основных механизмов осуществления земельной политики государства и регулирования земельных отношений является землеустройство. Система землеустройства является главным звеном, обеспечивающим повышение экономической эффективности использования составных частей земельно-имущественного комплекса страны, ведения государственного кадастра недвижимости, управления земельными ресурсами государства, осуществления полноценного земельного контроля. В любой стране эффективность земельной политики определяется уровнем государственного регулирования проведения землеустройства.

Отечественный и зарубежный опыт показывает, что только на основе землеустроительной документации, в комплексе увязывающей правовые, экономические, социальные, экологические, технологические и технические вопросы создания и совершенствования землепользования, возможно обеспечить повышение эффективности проводимых земельных преобразований, законодательное оформление и обеспечение гарантий прав земельной собственности, что является основным условием развития рыночной экономики.

Теоретические и методологические вопросы управления земельными ресурсами и регулирования землеустройства нашли свое отражение в работах многих отечественных исследователей. Среди них видные ученые-землеустроители и экономисты-аграрники: А.А. Варламов, С.Н. Волков, М.А. Гендельман, Г.А. Карцев, Э.Н. Крылатых, В.Ф. Колмыков, А.С. Косякин, Н.В. Комов, П.Ф. Лойко, В.В. Милосердов, А.С. Миндрин, С.Г. Мирошниченко, В.И. Назаренко, А.В. Петриков, А.Л. Оверчук, А.Э. Сагайдак, А.В. Севостьянов, В.Ф. Спиридонов, И.Г. Ушачев, В.Н. Хлыстун и другие.

В тоже время многие вопросы государственного регулирования проведения землеустройства, в особенности в условиях перехода Российской

Федерации к экономике рыночного типа, остаются недостаточно разработанными и не полностью изученными.

Исследование вопросов государственного регулирования проведения землеустройства позволит определить наиболее эффективные пути организации рационального использования и охраны земли в Российской Федерации, спланировать на перспективу четкую земельную политику, а также наладить механизмы регулирования земельных отношений, отвечающие современным мировым тенденциям. Изучение данных аспектов регулирования землепользования и землеустройства особенно важно в настоящее время, когда на рынке оказания землеустроительных услуг появилось много частных землеустроительных организаций, отсутствуют правила, стандарты, порядок, технические регламенты и научное обоснование проведения землеустройства, имеют место корпоративные сговоры частных землеустроителей.

Целесообразно в рамках решения данной проблемы разработать модельные нормативные правовые акты органов местного самоуправления по целому ряду вопросов.

Все это и определило актуальность научных исследований по указанной теме, их теоретическую и практическую значимость.

## **1. Роль градостроительной политики в развитии территориального планирования**

Управление развитием территории представляет собой регулирование изменений состояния и использования территории как среды жизнедеятельности человеческого сообщества посредством осуществления мер, обеспечивающих поддержание баланса интересов различных слоев общества, связанных с использованием территории. Подготовленность к управленческой деятельности в этой сфере и понимание потребности в ней в нашей стране явление редкое. Эффективность управленческой деятельности здесь в большей мере определяется степенью подготовленности к учету объективных закономерностей развития территории, взаимодействия различных видов деятельности и соотношений интересов различных слоев общества, связанных с использованием территории. В последние годы стали появляться представители органов власти, понимающие необходимость подготовки к осуществлению управленческой деятельности в этой сфере<sup>1</sup>.

Актуальность проблемы, подготовки представителей органов власти к осуществлению управленческой деятельности в сфере управления развитием территории связана с необходимостью решения задач устойчивого развития общества. Для их решения необходимо поддержание социальной стабильности на основе повышения качества жизни граждан. Качество жизни граждан в решающей мере определяется качеством среды их жизнедеятельности, которая является результатом процесса развития территории – совершенствования пространственной организации обустройства территории, осуществляемого градостроительной деятельностью. Эта деятельность представляет собой систему наиболее дорогостоящих мер реализации востребованного обществом качества жизни его граждан. Имеются в виду меры по обеспечению комфортным жилищем, социальной, производственной, транспортной и иной инженерной

<sup>1</sup> Градорегулирование: Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. – 296 с.

инфраструктурой и другие, согласованно реализуемые при осуществлении градостроительной деятельности.

Практически во всех странах управление развитием территории осуществляется посредством регулирования градостроительной деятельности. Этим регулированием определяются не только изменения качества среды обитания граждан, но и решаются проблемы поддержания баланса интересов различных слоев общества, связанных с условиями пользования недвижимостью, возможностью выбора мест труда и отдыха, с учетом их доступности.

Для определения места регулирования градостроительной деятельности в управлении территорией в первую очередь необходимо понимание взаимодействия управления развитием территории с управлением отраслями, осуществляющими хозяйственную деятельность на территории. Регулирование градостроительной (градорегулирование), как и всякого другого вида деятельности, преобразующего материальную среду, эффективно только при условии, когда оно осуществляется с учетом объективных закономерностей, определяющих взаимосвязи развития различных частей территории и взаимодействия различных видов деятельности, связанных с ее использованием.

Градостроительная политика представляет собой составляющую политики органов государственной власти и местного самоуправления по вопросам пространственной организации обустройства территории как материальной среды обитания граждан. В новых социально-экономических условиях, когда идет разграничение полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления все уровней, когда вступают в свои законные права отношения собственников и пользователей недвижимости, документам территориального планирования и планировки территории определены новые задачи – они должны отвечать требованиям

обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований<sup>2</sup>.

Кроме того, что на сегодняшний момент законодательство определило требования к составу и содержанию таких документов, оно установило необходимость наличия утвержденных документов территориального планирования и планировки территории. Отсутствие таких документов в скором будущем станет серьезным препятствием для осуществления любых строительных изменений территории: строительства жилья, социального обслуживания, дорог, инженерных сетей.

Одними из важнейших проблем формирования и проведения градостроительной политики являются организационные проблемы, посредством решения которых осуществляется регулирование градостроительной деятельности. В России исторически сложились следующие основные организационные структуры, деятельность которых практически обеспечивает формирование и проведение градостроительной политики:

- органы государственной власти и местного самоуправления, уполномоченные формировать и проводить градостроительную политику;
- организации, проводящие комплексные научно-исследовательские и проектные работы по пространственной организации обустройства территории посредством градостроительной деятельности;
- организации, проводящие изыскательские работы, результаты которых используются при проведении научно-исследовательских работ по тематике, связанной с проблемами пространственной организации обустройства территории посредством градостроительной деятельности и при разработке проектной градостроительной документации;
- средства массовой информации, осуществляющие просветительские функции в вопросах градостроительной политики;

---

<sup>2</sup> Макаров Е.И. Логистическая поддержка строительного комплекса региона: механизм формирования: Монография / Е.И.Макаров, В.Б.Курносков; Воронеж. гос. арх.-строит. ун-т. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2005. – 232с.

- организации, способствующие поддержанию требуемого качества реализации проектных решений посредством архитектурно-строительного контроля<sup>3</sup>.

Формирование и проведение градостроительной политики в России, как и в большинстве развитых стран, осуществляется органами государственной власти и местного самоуправления. Главным средством формирования градостроительной политики в России, в соответствии с действующим Градостроительным кодексом, является территориальное планирование – планирование развития (изменений пространственной организации обустройства) территорий.

Введение Градостроительного кодекса Российской Федерации лишь заложило правовые основы территориального планирования и градостроительного зонирования. Существующее законодательство после 2000 года построено на непреклонном стремлении создать в Российской Федерации свободный от государственного регулирования (саморегулирования) рынок во всех сферах экономики, и даже жизни общества.

Разрабатывая любой проект, предполагающий градостроительное развитие территории, необходимо понимать важность увязки его стратегических положений с реальной возможностью реализации в рамках принятых сроков. Эта возможность обеспечивается бюджетами различных уровней (федеральным, региональным, местным), а также инвестиционной активностью застройщиков. Решение этих задач на всех этапах территориального планирования, градостроительного и архитектурно-строительного проектирования в совокупности с направлениями стратегического и инвестиционного развития требует постоянного мониторинга процессов, происходящих на территории<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Трутнев Э.К. Дискуссионные вопросы развития градостроительного законодательства // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2003. - №8(23).

<sup>4</sup> Материалы сборника «Научное и кадровое обеспечение формирования земельно-имущественного комплекса России» (международная научно-практическая конференция "Научное и кадровое обеспечение земельно-имущественного комплекса России" 15.06.2005).



Сегодня в рамках становления и развития рыночной экономики невозможно выстраивать грамотную градостроительную стратегию, опираясь только на сложившуюся нормативную базу, уже заметно устаревшую, и традиционные композиционно-планировочные приемы формирования городских территорий. Только когда градостроительная стратегия территорий идет рука об руку со стратегией социально-экономического развития поселений, можно разрабатывать проекты, которые действительно имеют перспективу быть реализованными и соответствуют общественным запросам не только сегодняшнего дня, но и обозримого будущего.

## 2. Территориальное планирование: категориальный аппарат

В соответствии с ["Градостроительным кодексом Российской Федерации" от 29.12.2004 N 190-ФЗ \(ред. от 31.12.2014\) \(с изм. и доп., вступ. в силу с 22.01.2015\)](#), «территориальное планирование - планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения»<sup>5</sup>.

Целями территориального планирования развития муниципального района являются обеспечение градостроительными средствами роста качества жизни населения, учет интересов граждан и их объединений при определении назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов<sup>6</sup>.

В соответствии с названными целями к задачам территориального планирования развития муниципального района относятся планирование развития муниципального района градостроительными средствами, включая установление зон планируемого размещения объектов капитального строительства, необходимых для осуществления полномочий органов местного самоуправления, и зон с особыми условиями использования территорий<sup>7</sup>.

Схема территориального планирования РФ:

"...1. Схема территориального планирования Российской Федерации (далее - схема территориального планирования) является документом территориального планирования, представляющим собой совокупность материалов в текстовой и графической форме, содержащих сведения,

---

<sup>5</sup> ["Градостроительный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 190-ФЗ \(ред. от 31.12.2014\) \(с изм. и доп., вступ. в силу с 22.01.2015\)](#)

<sup>6</sup> [Распоряжение Главархитектуры МО от 08.07.2009 N 26](#)

["Об утверждении Методических указаний по составу, порядку подготовки, согласования и утверждения документов территориального планирования муниципальных образований Московской области"](#)

<sup>7</sup> [Распоряжение Главархитектуры МО от 08.07.2009 N 26](#)

["Об утверждении Методических указаний по составу, порядку подготовки, согласования и утверждения документов территориального планирования муниципальных образований Московской области"](#)

предусмотренные частями 5 и 6 статьи 10 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

2. Схемы территориального планирования являются основанием для принятия органами государственной власти и органами местного самоуправления решений при планировании мероприятий по социально-экономическому развитию Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в том числе решений о резервировании земель, об изъятии земельных участков для государственных нужд и о переводе земель из одной категории в другую..."<sup>8</sup>.

Документы территориального планирования муниципальных образований:

"...1. Документами территориального планирования муниципальных образований являются:

- 1) схемы территориального планирования муниципальных районов;
- 2) генеральные планы поселений;
- 3) генеральные планы городских округов..."<sup>9</sup>.

Документы территориального планирования РФ:

"...1. Документами территориального планирования Российской Федерации являются схемы территориального планирования Российской Федерации в следующих областях:

- 1) федеральный транспорт (железнодорожный, воздушный, морской, внутренний водный, трубопроводный транспорт), автомобильные дороги федерального значения;
- 2) оборона страны и безопасность государства;
- 3) энергетика;
- 4) высшее образование;
- 5) здравоохранение.

2. Схемы территориального планирования Российской Федерации в

---

<sup>8</sup> [Постановление Правительства РФ от 13.11.2006 N 680 \(ред. от 26.12.2014\) "О составе схем территориального планирования Российской Федерации"](#)

<sup>9</sup> ["Градостроительный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 190-ФЗ \(ред. от 31.12.2014\) \(с изм. и доп., вступ. в силу с 22.01.2015\)](#)

иных, не указанных в части 1 настоящей статьи, областях могут разрабатываться на основании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации или нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации..."

Последовательность выполнения мероприятий по территориальному планированию развития муниципального района:

"...Последовательность выполнения мероприятий по территориальному планированию развития муниципального района - это текстовое и табличное описание очередности мероприятий (действий), обеспечивающих достижение целей и реализацию задач территориального планирования развития муниципального района..."<sup>10</sup>.

Извлечение из документа:

[Распоряжение Главархитектуры МО от 08.07.2009 N 26](#)

["Об утверждении Методических указаний по составу, порядку подготовки, согласования и утверждения документов территориального планирования муниципальных образований Московской области"](#)

Правительственная комиссия по территориальному планированию в РФ:

"...1. Правительственная комиссия по территориальному планированию в Российской Федерации (далее – Комиссия) является координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при подготовке и реализации документов территориального планирования Российской Федерации в целях устойчивого развития территории Российской Федерации..."

На органы местного самоуправления возлагается обязанность разрабатывать и утверждать программы комплексного развития транспортной

---

<sup>10</sup> [Постановление Правительства РФ от 28.07.2011 № 629 \(ред. от 26.12.2014\) «О Правительственной комиссии по территориальному планированию в Российской Федерации» \(вместе с «Положением о Правительственной комиссии по территориальному планированию в Российской Федерации»\)](#)

и социальной инфраструктур поселения и городского округа.

В [ГрК](#) РФ вводятся понятия "программы комплексного развития транспортной инфраструктуры поселения, городского округа" и "программы комплексного развития социальной инфраструктуры поселения, городского округа".

К полномочиям органов государственной власти РФ в области градостроительной деятельности отнесено установление требований к указанным программам, а также порядок осуществления мониторинга их разработки и утверждения. К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области градостроительной деятельности отнесено осуществление мониторинга разработки и утверждения данных программ.

Предусматривается, что до 31 декабря 2015 года Правительство РФ должно установить требования к программам комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов, программам комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов.

При наличии генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов, утвержденных до 1 января 2015 года, программы комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов, программы комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов должны быть разработаны и утверждены в течение 6 месяцев со дня установления Правительством РФ указанных требований<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Федеральный [закон](#) от 29.12.2014 № 456-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации"

### **3. Градостроительное законодательство в Российской Федерации**

Законодательство о градостроительной деятельности и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты основываются на следующих принципах:

1) обеспечение устойчивого развития территорий на основе территориального планирования и градостроительного зонирования;

2) обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности;

3) обеспечение инвалидам условий для беспрепятственного доступа к объектам социального и иного назначения;

4) осуществление строительства на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и документации по планировке территории;

5) участие граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия;

6) ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;

7) осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований технических регламентов;

8) осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований безопасности территорий, инженерно-технических требований, требований гражданской обороны, обеспечением предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, принятием мер по противодействию террористическим актам;

9) осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности;

10) осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий;

10.1) единство требований к порядку осуществления взаимодействия субъектов градостроительных отношений, указанных в статье 5 Градостроительного Кодекса;

11) ответственность за нарушение законодательства о градостроительной деятельности;

12) возмещение вреда, причиненного физическим, юридическим лицам в результате нарушений требований законодательства о градостроительной деятельности, в полном объеме.

Система законодательства о градостроительной деятельности в Российской Федерации на современном этапе развития состоит из Градостроительного кодекса, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

При этом федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие отношения в области градостроительной деятельности, не могут противоречить Градостроительному Кодексу. Также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие отношения в области градостроительной деятельности, не могут противоречить Градостроительному Кодексу. Вместе с тем по вопросам градостроительной деятельности принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить названному Кодексу.

Законодательство о градостроительной деятельности регулирует отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального

строительства, их реконструкции, капитальному ремонту, а также по эксплуатации зданий, сооружений (далее – градостроительные отношения).

При этом к отношениям, связанным с принятием мер по обеспечению безопасности строительства, эксплуатации зданий, сооружений, предупреждению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий при осуществлении градостроительной деятельности, нормы законодательства о градостроительной деятельности применяются, если данные отношения не урегулированы [законодательством](#) Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, [законодательством](#) Российской Федерации о безопасности гидротехнических сооружений, [законодательством](#) Российской Федерации о промышленной безопасности опасных производственных объектов, [законодательством](#) Российской Федерации об использовании атомной энергии, техническими регламентами.

К градостроительным отношениям применяется земельное, лесное, водное законодательство, законодательство об особо охраняемых природных территориях, об охране окружающей среды, об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, иное законодательство Российской Федерации, если данные отношения не урегулированы законодательством о градостроительной деятельности.

К отношениям, связанным с приобретением, прекращением права саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства на выдачу свидетельств о допуске к работам по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства (далее также - работы, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального



строительства), определением правового положения указанных саморегулируемых организаций, осуществлением ими деятельности, установлением порядка осуществления саморегулируемой организацией контроля за деятельностью своих членов и применением саморегулируемой организацией мер дисциплинарного воздействия к своим членам, порядка осуществления государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций, применяется гражданское законодательство, в том числе Федеральный [закон](#) от 01.12.2007 № 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях".

К отношениям, связанным с созданием искусственных земельных участков, применяется законодательство о градостроительной деятельности с учетом особенностей, установленных Федеральным [законом](#) "Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

В качестве субъектов градостроительных отношений могут выступать Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, физические и юридические лица.

От имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в градостроительных отношениях выступают соответственно органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своей компетенции.

#### **4. Правовое регулирование территориального планирования в 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 подразделяются на:

- 1) документы территориального планирования Российской Федерации;
- 2) документы территориального планирования субъектов Российской Федерации;
- 3) документы территориального планирования 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 Российской Федерации и документы территориального планирования муниципальных образований не подлежат применению в части, противоречащей утвержденным документам территориального планирования Российской Федерации, со дня утверждения.

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 в областях, указанных в [части 1 статьи 10](#) Градостроительного Кодекса, объектов регионального значения, объектов местного значения, если размещение таких объектов не предусмотрено документами территориального планирования Российской Федерации в областях, указанных в [части 1 статьи 10](#) Градостроительного Кодекса, документами территориального планирования субъекта Российской Федерации, 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).

Подготовка документов территориального планирования осуществляется на основании стратегий (программ) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектов, межгосударственных программ, программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований (при их наличии) с учетом программ, принятых в установленном порядке и реализуемых за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающих создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, инвестиционных программ субъектов естественных монополий, организаций коммунального комплекса и сведений, содержащихся в федеральной государственной информационной системе территориального планирования (далее также - информационная система территориального планирования).

Подготовка документов территориального планирования осуществляется с учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования Российской Федерации, документах территориального планирования субъектов Российской Федерации, документах территориального планирования муниципальных образований, а также с учетом предложений заинтересованных лиц.

Уполномоченные федеральный орган исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления обязаны обеспечить доступ к проектам документов территориального планирования Российской Федерации, документов территориального планирования субъектов Российской Федерации, документов территориального планирования муниципальных образований и материалам по обоснованию таких проектов в информационной системе территориального планирования с использованием официального сайта в сети "Интернет", определенного федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля за соблюдением порядка ведения информационной системы территориального планирования (далее в целях настоящей главы - официальный сайт), не менее чем за три месяца до их утверждения.

Уполномоченные федеральный орган исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления уведомляют в электронной форме и (или) посредством почтового отправления органы государственной власти и органы местного самоуправления в соответствии со [статьями 12, 16, 21 и 25](#) Градостроительного Кодекса об обеспечении доступа к проектам документов территориального планирования Российской Федерации, документов территориального планирования субъектов Российской Федерации, документов территориального планирования муниципальных образований и материалам по обоснованию таких проектов в информационной системе территориального планирования в трехдневный срок со дня обеспечения

данного доступа.

Доступ к утвержденным документам территориального планирования Российской Федерации, документам территориального планирования субъектов Российской Федерации, документам территориального планирования муниципальных образований и материалам по их обоснованию в информационной системе территориального планирования должен быть обеспечен с использованием официального сайта соответственно уполномоченными федеральным органом исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в срок, не превышающий десяти дней со дня утверждения таких документов.

Схемы территориального планирования Российской Федерации, схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации, схемы территориального планирования муниципальных районов, предусматривающие размещение линейных объектов федерального значения, линейных объектов регионального значения, линейных объектов местного значения, утверждаются на срок не менее чем двадцать лет. В иных случаях указанные схемы территориального планирования утверждаются на срок не менее чем десять лет.

Генеральные планы поселений, генеральные планы городских округов утверждаются на срок не менее чем двадцать лет.

Утверждение в документах территориального планирования границ функциональных зон не влечет за собой изменение правового режима земель, находящихся в границах указанных зон.

Требования к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства.

Содержание документов территориального планирования Российской Федерации вытекает из следующих положений Градостроительного Кодекса. Так, документами территориального планирования Российской Федерации являются схемы территориального планирования Российской Федерации в следующих областях:

- 1) федеральный транспорт (железнодорожный, воздушный, морской, внутренний водный, трубопроводный транспорт), автомобильные дороги федерального значения;
- 2) оборона страны и безопасность государства;
- 3) энергетика;
- 4) высшее образование;
- 5) здравоохранение.

Схемы территориального планирования Российской Федерации в иных, не указанных выше, областях могут разрабатываться на основании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации или нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации.

Подготовка схем территориального планирования Российской Федерации может осуществляться в отношении одной или нескольких областей, указанных выше. Подготовка схем территориального планирования Российской Федерации в соответствующих области или областях может осуществляться в составе одного или нескольких документов территориального планирования Российской Федерации. Подготовка схем территориального планирования Российской Федерации осуществляется применительно ко всей территории Российской Федерации. По решению Президента Российской Федерации или решению Правительства Российской Федерации подготовка схем территориального планирования Российской Федерации может осуществляться применительно к части территории Российской Федерации.

Схемы территориального планирования Российской Федерации содержат положения о территориальном планировании, карты планируемого

размещения объектов федерального значения.

В положениях о территориальном планировании, содержащихся в схемах территориального планирования Российской Федерации, 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.

На картах планируемого размещения объектов федерального значения отображаются планируемые для размещения объекты федерального значения в соответствующих областях.

К схемам территориального планирования Российской Федерации прилагаются материалы по их обоснованию в текстовой форме и в виде карт. Указанные карты составляются применительно к территории, в отношении которой разрабатывается схема территориального планирования Российской Федерации.

Материалы по обоснованию схем территориального планирования Российской Федерации в текстовой форме содержат:

1) сведения о стратегиях (программах) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектах, межгосударственных программах (при их наличии), для реализации которых осуществляется создание объектов федерального значения;

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

3) оценку возможного влияния планируемых для размещения объектов федерального значения на комплексное развитие соответствующей территории.

Материалы по обоснованию схем территориального планирования Российской Федерации в виде карт отображают:

1) местоположение существующих и строящихся объектов федерального значения в соответствующей области;

2) границы субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, на территориях которых планируется размещение объектов федерального значения в соответствующей области;

3) 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.

Подготовка и утверждение схем территориального планирования Российской Федерации осуществляется следующим образом. Во-первых, 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.

Во-вторых, схемы территориального планирования Российской



Федерации в области обороны страны и безопасности государства утверждаются Президентом Российской Федерации.

В-третьих, проекты схем территориального планирования Российской Федерации до их утверждения подлежат обязательному согласованию с заинтересованными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном [статьей 12](#) Градостроительного Кодекса.

В-четвёртых, заинтересованные лица вправе представить свои предложения по проектам схем территориального планирования Российской Федерации.

Правообладатели земельных участков и объектов капитального строительства, если их права и законные интересы нарушаются или могут быть нарушены в результате утверждения схем территориального планирования Российской Федерации, вправе оспорить схемы территориального планирования Российской Федерации в судебном порядке.

Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, заинтересованные физические и юридические лица вправе представить предложения о внесении изменений в схемы территориального планирования Российской Федерации.

Внесение изменений в схемы территориального планирования Российской Федерации должно осуществляться в соответствии с требованиями, предусмотренными главой 3 Градостроительного Кодекса.

[Состав, порядок подготовки](#) проектов схем территориального планирования Российской Федерации, порядок внесения изменений в такие схемы устанавливаются Правительством Российской Федерации.

[Состав](#), порядок подготовки, порядок согласования проектов схем территориального планирования Российской Федерации, включающих в себя карты планируемого размещения объектов обороны и безопасности, порядок внесения изменений в такие документы, особенности их опубликования

устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации в области обороны и законодательством Российской Федерации о государственной [тайне](#).

## Заключение

В системе управления земельными ресурсами любой страны планирование использования земель и их охраны является важнейшей функцией, определяющей перспективы рационального землепользования. Оно служит средством реализации земельной политики государств, а также увязки национальных, региональных и местных интересов при организации рационального использования земель и их охраны.

При этом в экономически развитых зарубежных странах различают три вида планирования использования земель и их охраны:

- пространственное (территориальное)
- городское;
- ландшафтное<sup>12</sup>.

При этом пространственное планирование не является сферой градостроительной деятельности, а решает вопросы организации всего пространства на больших территориях, где поселения занимают лишь небольшую часть.

При пространственном планировании решаются вопросы развития землепользования в увязке с основными направлениями экономического роста, миграцией населения, требованиями охраны природы, улучшения социальной инфраструктуры.

Городское планирование использования земель направлено на организацию рационального землепользования в поселениях, регулирование планировки и застройки городских территорий и, в конечном счете, - на выдачу разрешений на строительство.

Ландшафтное планирование обеспечивает, прежде всего, рациональное использование земель и их охрану на сельских территориях, способствуя

---

<sup>12</sup> Дигмайер Фриц В. Пространственное планирование и градостроительное право в Германии: основные принципы // Материалы международной конференции «Пространственное планирование, использование земли, городское планирование». - М.: РАГС при Президенте РФ, 30.11.2004. - С. 5.

осуществлению природоохранных и социально-экономических задач в аграрном секторе экономики. Например, в Германии пространственное планирование осуществляется на основе специального федерального «Закона о территориальном (пространственном) планировании» (1998 г.), городское планирование - в соответствии со «Строительным кодексом» Германии (1968 г., в редакции 1998 г.), ландшафтное планирование и организация рациональной использования земель в сельском и лесном хозяйстве на основе федеральных «Законов о землеустройстве» (1976 г., в редакции 1997 г.).

В настоящее время планирование использования земель и их охраны в Российской Федерации должно осуществляться на основе земельного и градостроительного законодательства в ходе землеустроительной и градостроительной деятельности. Так, в соответствии с п. 1 ст. 68 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ «Землеустройство включает в себя мероприятия по ... планированию и организации рационального использования земель и их охраны...». Федеральный закон «О землеустройстве» от 18.06.2001 №78-ФЗ (ст. 14) также относит вопросы планирования и организации рационального использования земель и их охраны к землеустроительным действиям. При этом указывается, что планирование и организация рационального использования земель и их охраны проводятся в целях совершенствования распределения земель в соответствии с перспективами развития экономики, улучшения организации территорий и определения иных направлений рационального использования земель и их охраны в Российской Федерации, субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Таким образом, объектами планирования использования земель и их охраны в соответствии с этим законом являются территории Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В этой связи на основании ст. 19 Федерального закона «О землеустройстве» основными видами землеустроительной документации по

---

планированию использования земель и их охраны в Российской Федерации являются: Генеральная схема землеустройства территории Российской Федерации, схемы землеустройства территорий субъектов Российской Федерации, схемы землеустройства муниципальных образований и других административно-территориальных образований, схемы использования и охраны земель.

Предусмотренная Градостроительным кодексом Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ и Федеральным законом «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» от 29.12.2004 № 191-ФЗ система территориального планирования в нашей стране имеет следующие существенные недостатки, которые не позволят осуществить научно обоснованное планирование и организацию рационального использования земель и их охраны только в составе градостроительной документации.

Во-первых, принятая концепция территориального планирования исходит из интересов развития поселений, а также, в некоторой части, планируемого размещения объектов капитального строительства промышленного, транспортного, энергетического и иного назначения. Данная концепция в свое время (конец 60-х–начало 70-х годов прошлого века) превалировала и в экономически развитых зарубежных странах, прежде всего в Западной Европе. Это приводило к нерегулируемой застройке, росту городов, а в условиях дефицита земель и высокой плотности населения – к нарушению экологической стабильности территории.

Однако в последнюю четверть XX века концепция территориального планирования за рубежом стала ориентироваться на общественные ценности и первоочередное служение общественным интересам, выполняясь под девизами «Экология для всех», «Охрана природы и создание устойчивого производства», а в сельской местности – «Социально-экономическое развитие сельских территорий и поддержание экологической устойчивости местности». При этом затрагиваются незыблемые до этого устои частной собственности на землю и другую недвижимость, а во главу угла ставятся

---

национальные и общественные интересы, происходят процессы «социализации землепользования».

В этой связи территориальное планирование проводится на основе государственных, региональных и муниципальных планов использования земель и их охраны с учетом зонирования территории. Планы носят обязательный характер и всенародно обсуждаются. Причем в зависимости от уровня планирования и вида территории (сельские и городские), виды и содержание планов существенно различаются.

Во-вторых, документы территориального планирования, устанавливаемые Градостроительным кодексом Российской Федерации, в отличие от землеустроительной документации по планированию использования земель и их охраны, рассматривают землю (территорию) лишь в качестве объекта градостроительной деятельности, что на практике может привести к неоправданной застройке земель сельскохозяйственного назначения, лесного фонда, особо охраняемых территорий и т.п.

В-третьих, учитывая то, что градостроительные регламенты, как составные части Правил землепользования и застройки, согласно п. 6 ст. 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации, вообще не устанавливаются для земель лесного, водного фондов, земель запаса, большей части особо охраняемых природных территорий (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов), сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, более 80% всех земель страны не могут быть охвачены соответствующими нормами и правилами землепользования, а следовательно, и находиться в сфере территориального планирования и градостроительного зонирования. Поэтому для всех вышеназванных категорий земель, не охватываемых градостроительными регламентами, планирование использования земель и их охраны должно являться областью землеустроительной деятельности и осуществляться на основе землеустроительной документации.

---

В-четвертых, территориальное планирование - это инструмент осуществления земельной политики государства. Поэтому оно должно быть сквозным, т.е. иерархически взаимосвязанным на различных уровнях государственного управления, реализовывая и увязывая федеральные, региональные и местные интересы через систему логически, информационно и технологически взаимосвязанных документов территориального планирования. Во всем мире разработка документов территориального планирования идет от общего к частному как по вертикали (государство - регион - муниципалитет), так и по горизонтали (вся экономика - отрасли экономики). В этой связи территориальное планирование должно являться или комплексным, или отраслевым. Вместе с тем, Градостроительный кодекс Российской Федерации (ст. 9-19) не предусматривает разработки комплексных документов территориального планирования, что внесет серьезные трудности при балансировании развития отраслей и составлении сводной земельной экспликации обустраиваемой территории. Кроме того, различные виды документов территориального планирования, относящиеся к разным уровням управления, не соотносятся между собой ни по названию, ни по содержанию.

Предусмотренные же ст. 19 Градостроительного кодекса документы территориального планирования муниципальных образований имеют разное назначение, а, следовательно, должны иметь и разное содержание: схемы территориального планирования муниципальных районов - это документы территориального планирования, а генеральные планы поселений и генеральные планы городских округов – это предпроектные документы.

Из сказанного можно сделать следующие выводы.

1. Градостроительная деятельность в виде территориального планирования, а также Правила землепользования и застройки, распространяются на категории земель, подпадающие под действие градостроительных регламентов, а именно: земель городов и населенных пунктов,

---

промышленности, транспорта и ту часть иных категорий, где земельные участки заняты объектами капитального строительства.

---

Градостроительное зонирование, осуществляемое в рамках градостроительной деятельности, правомочно решать вопросы использования земель лишь в той мере, в какой оно может быть обеспечено информацией о качестве земель, соответствии качества целевому назначению земель и об организационно-хозяйственных предпосылках развития землепользования. Это говорит о том, что территориальная специфика землепользования, отображаемая на градостроительных схемах, имеет вторичный характер, то есть является результатом территориального зонирования земель, которое должно быть осуществлено в рамках землеустройства, поскольку изучение земель находится в его компетенции.

Таким образом, территориальное планирование должно являться не объектом градостроительной, а объектом землеустроительной деятельности. Все документы территориального планирования, за исключением Генеральных планов поселений и Генеральных планов городских округов (см. ст. 19 Градостроительного кодекса Российской Федерации о документах территориального планирования муниципальных образований) должны относиться к землеустроительной документации.

История прообраза схемы территориального планирования муниципального образования известна в Российской Федерации в виде схем районной планировки. Схемы районной планировки составлялись землеустроительными организациями на территории всех административных районов нашей страны в 1960-х - начале 1970-х гг. Они решали вопросы совершенствования системы расселения, размещения по территории района производительных сил, территориальной организации производства и размещения объектов производственной и социальной инфраструктуры (объектов капитального строительства местного значения).



Всего в этот период было разработано более двух тысяч схем районной планировки. В последующем в развитие этих схем на территории административных районов землеустроительными организациями были составлены схемы землеустройства, в которых детализировались вопросы освоения, трансформации и мелиорации земель, развития агропромышленного комплекса районов и охраны природы.

2. Отношения, касающиеся зонирования территорий вне черты поселений, должны регулироваться не Градостроительным кодексом Российской Федерации, а земельным законодательством. В связи с этим необходимо разработать и ввести в действие Федеральный закон «О зонировании территорий» и внести дополнения и изменения в Земельный кодекс Российской Федерации», Федеральный закон «О землеустройстве» и другие нормативные правовые акты, содержащие в себе положения о зонировании территорий.

3. В связи с тем, что при установлении черты поселений сталкиваются интересы различных административно-территориальных образований между собой, собственников земельных участков, изменяются границы категорий и правовой режим земель, определяются приоритеты развития разных видов землепользования (городского, сельскохозяйственного, лесного, водного и др.), установление черты поселений должно включаться в состав землеустроительных, а не градостроительных действий, что обеспечит независимое и объективное решение данных вопросов. Данное положение уже имело место в нашей стране и оправдало себя на практике. В условиях развивающегося рыночного оборота земель это обеспечит прозрачность, обоснованность и социальную справедливость принимаемых решений. Поэтому соответствующим образом следует изменить п. 2 ст. 84 Земельного кодекса Российской Федерации.

В целом для научно обоснованного решения и регламентирования всех вопросов территориального планирования необходима корректировка вновь

принятого градостроительного и существующего земельного законодательства, определяющего основные положения планирования рационального использования земель и их охраны в системе землеустроительной документации.

## Список литературы:

1. [«Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 № 190-ФЗ \(ред. от 31.12.2014\) \(с изм. и доп., вступ. в силу с 22.01.2015\)](#)
2. Федеральный [закон](#) от 29.12.2014 № 456-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»
3. [Постановление Правительства РФ от 13.11.2006 № 680 \(ред. от 26.12.2014\) «О составе схем территориального планирования Российской Федерации»](#)
4. [Постановление Правительства РФ от 28.07.2011 № 629 \(ред. от 26.12.2014\) «О Правительственной комиссии по территориальному планированию в Российской Федерации» \(вместе с «Положением о Правительственной комиссии по территориальному планированию в Российской Федерации»\)](#)
5. [Распоряжение Главархитектуры МО от 08.07.2009 № 26 «Об утверждении Методических указаний по составу, порядку подготовки, согласования и утверждения документов территориального планирования муниципальных образований Московской области»](#)
6. Градорегулирование: Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. – 296 с.
7. Дигмайер Фриц В. Пространственное планирование и градостроительное право в Германии: основные принципы // Материалы международной конференции «Пространственное планирование, использование земли, городское планирование». – М.: РАГС при Президенте РФ, 2004.
8. Макаров Е.И. Логистическая поддержка строительного комплекса региона: механизм формирования: Монография / Е.И.Макаров,

В.Б. Курносков; Воронеж. гос. арх.-строит. ун-т. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2005. – 232с.

9. Материалы сборника международной научно-практической конференции «Научное и кадровое обеспечение формирования земельно-имущественного комплекса России» (15.06.2005).

10. Трутнев Э.К. Дискуссионные вопросы развития градостроительного законодательства // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2003. – №8 (23).