

УДК 332.8

## Проблемы реализации градостроительной деятельности на муниципальном уровне

© Ю.С. Сапоженко, О.В. Литвинова

*Иркутский национальный исследовательский технический университет,  
г. Иркутск, Российская Федерация*

**Аннотация.** В данной работе обозначены основные проблемы муниципального района при реализации полномочий по осуществлению градостроительной деятельности. К основным проблемам можно отнести сроки внесения изменения в схему территориального планирования, ее реализацию, согласование генерального плана поселения с органами исполнительной власти, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности. В статье также охарактеризована градостроительная политика Российской Федерации в целом, описана система её реализации. Обозначены полномочия местного самоуправления в области градостроительной деятельности. Исследованы основные особенности территориального планирования, рассмотрены виды документов территориального планирования, к которым относятся схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральные планы поселений, генеральные планы городских округов. Также выявлены проблемы, связанные с муниципальным управлением градостроительной деятельностью. Среди них недостаточное финансирование, малый бюджет, неквалифицированные кадры, отсутствие качественной статистики и качественной градостроительной и градорегулирующей документации. Предложены возможные пути решения указанных проблем.

**Ключевые слова:** градостроительная деятельность, схема территориального планирования, генеральный план, информационная система обеспечения градостроительной деятельности

## Urban Development Problems at the Municipal Level

© Julia S. Sapozhenko, Olga V. Litvinova

*Irkutsk National Research Technical University,  
Irkutsk, Russian Federation*

**Abstract.** The article identifies the main problems of the municipal district in the implementation of the authority to carry out urban planning activities. The main problems include the timing of changes to the territorial planning scheme, its implementation, the coordination of the general plan of the settlement with the executive authorities, the conduct of the information system to ensure urban planning. The article also characterises the city planning policy of the Russian Federation as a whole, describes the system of its implementation. The powers of local government in the field of urban planning are marked. The main features of spatial planning are investigated, types of territorial planning documents are considered, which include territorial planning schemes of municipal districts, master plans for settlements, master plans for urban districts. Problems related to the municipal management of urban planning activities have also been identified. Among them are insufficient funding, small budget, and unskilled personnel, lack of quality statistics and high-quality urban planning and urban planning documentation. The article proposes possible ways to solve these problems.

**Keywords:** urban planning, territorial planning scheme, master plan, information system for urban planning

Возрастание социальных запросов и новых потребностей населения требует комплексной разработки градостроительной документации, учитывающей интересы всех слоев населения.

Градостроительная политика в Российской Федерации реализуется через си-

стему документов стратегического и территориального планирования, градостроительного зонирования, документацию по планировке территорий, государственные программы, а также через муниципальные программы развития социальной, транспортной и коммунальной инфраструктур [1].

**Полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности**

Полномочия	Муниципальный район	Сельские поселения
Подготовка и утверждение документов территориального планирования	+	-
Утверждение местных нормативов градостроительного проектирования	+	+
Утверждение правил землепользования и застройки	+	-
Утверждение документации по планировке территории	+	-
Выдача разрешений на строительство и на ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства	+	-
Ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности на соответствующих территориях	+	+

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ закрепляет вопросы местного значения за сельскими поселениями, в том числе «утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдачу градостроительного плана земельного участка, расположенного в границах поселения, выдачу разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения»<sup>1</sup>.

Однако закон Иркутской области от 3 ноября 2016 года № 96-ОЗ «О закреплении за сельскими поселениями Иркутской области вопросов местного значения», наоборот, закрепляет за рядом муниципальных районов Иркутской области вышеуказанные вопросы, которые ранее относились к сельским поселениям.

Реализация градостроительной деятельности на муниципальном уровне является достаточно сложным вопросом. Основным законом, регулирующим градостроительную деятельность на территории Российской Федерации, является Градостроительный Кодекс РФ (далее – ГрК РФ). Согласно ГрК РФ градостроительная деятельность – это «деятельность по развитию территорий, осуществляемая в виде террито-

риального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции, сноса объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, благоустройства территорий»<sup>2</sup>.

Как и областным законом «О закреплении за сельскими поселениями Иркутской области вопросов местного значения», статьей 8 ГрК РФ за органами местного самоуправления закреплены полномочия по подготовке и утверждению документов территориального планирования.

Согласно ГрК РФ «территориальное планирование – это планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения»<sup>3</sup>.

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»<sup>4</sup>.

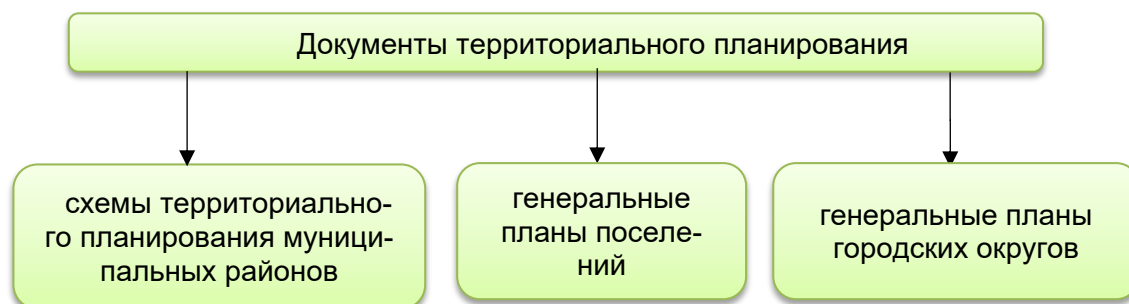
<sup>2</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 02.08.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.11.2019).

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Трутнев Э.К. Градорегулирование: основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости: учебное пособие. М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. 296 с.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2019)».

Виды документов территориального планирования представлены на рисунке.



*Документы территориального планирования*

Как видно из указанной схемы, одним из документов территориального планирования является схема территориального планирования.

**Схема территориального планирования муниципального образования** – это функциональное зонирование и планировочная организация территории, градостроительное районирование, определение перспективных площадок градостроительного освоения; планирование общественной инженерно-транспортной инфраструктуры в районном масштабе [2]. Схема территориального планирования муниципального района, в том числе внесение изменений в такую схему, утверждается представительным органом местного самоуправления муниципального района<sup>5</sup>.

Решения схемы территориального планирования предполагают дальнейшую детализацию и уточнение на последующих стадиях проектирования в других видах градостроительной документации и в специализированных проектах [3].

Схема территориального планирования муниципального района содержит положения о территориальном планировании и соответствующие карты (схемы). Положение о территориальном планировании включает в себя цели и задачи территориального планирования, а также перечень мероприятий по территориальному планированию и указание на последовательность их выполнения [4]. Согласно пункту 2 статьи 1 ГрК РФ на схемах территориального планирования определяются объекты планируемого размещения федерального, регионального и местного значения.

Разработка схемы территориального планирования осуществляется на основании

стратегий комплексного развития, планов и утверждённых программ муниципального образования, которые реализуются за счет средств органа местного самоуправления и иных распорядителей бюджетных средств, предусматривающих создание объектов местного значения.

В соответствии с частью 7 статьи 26 ГрК РФ: «В случае, если программы, реализуемые за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающие создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, организаций коммунального комплекса принимаются **после** утверждения документов территориального планирования и предусматривают создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, подлежащих отображению в документах территориального планирования, в указанные документы территориального планирования в пятимесячный срок с даты утверждения таких программ и принятия таких решений вносятся соответствующие изменения»<sup>6</sup>.

Однако для того чтобы подготовить проект изменений, вносимых в схему территориального планирования, согласно Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ, следует произвести подготовку и проведение электронного аукциона. Минимальный

<sup>5</sup> Арбатский В.П. Управление строительством в муниципальных образованиях: учебно-методическое пособие. Новосибирск, 2006. 160 с.

<sup>6</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 02.08.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.11.2019).

срок подготовки необходимых документов для объявления аукциона и его проведения – один месяц.

По итогам проведения конкурсных процедур определяется проектная организация, которая берет на себя обязательство по разработке или внесению изменений в схему территориального планирования согласно представленному техническому заданию.

Согласно статьям 12, 16, 21, 25 ГрК РФ документы территориального планирования подлежат согласованию с уполномоченными органами государственной власти и размещению для этого в федеральной государственной информационной системе обеспечения градостроительной деятельности. Срок согласования не должен превышать трех месяцев.

Если на вышеуказанный документ поступают от соответствующих органов заключения с указанием о невозможности его согласования, то должна быть создана согласительная комиссия, срок работы которой также не должен превышать трех месяцев.

Кроме всего этого, не учтено время, необходимое проектной организации для сбора исходных данных и для непосредственной разработки документа.

Таким образом, исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что сроки внесения изменений в схему территориального планирования могут выйти далеко за пределы пятимесячного срока, соответственно, муниципальное образование идет на нарушение требований законодательства.

Дополнительно хочется рассмотреть вопрос по реализации схемы территориального планирования.

В целях эффективного использования и освоения бюджетных средств муниципального образования, а также проведения работ по капитальному (текущему) ремонту, реконструкции, строительству объектов муниципальной собственности данные мероприятия и необходимый объем их финансирования необходимо включить в разрабатываемую органом МСУ муниципальную программу (далее – Программа).

В связи с ограниченным объемом финансирования мероприятий Программы она периодически подлежит корректировке в целях добавления либо исключения из нее тех или иных мероприятий и, соответственно, стоимости их реализации.

Из вышеизложенного следует, что соблюдение требования законодательства в части внесения изменения в СТП в пятимесячный срок после изменения Программы весьма проблематично для муниципального образования [5]. Так как, во-первых, у органов МСУ весьма ограниченный бюджет, а, во-вторых, муниципальные программы корректируются как минимум каждый квартал.

Также весьма проблематичным является вопрос разработки и (или) внесения изменений в генеральный план поселения.

Генеральный план – градостроительный документ, определяющий направления развития территории и границ населенных пунктов, развитие инженерно-транспортной инфраструктуры, градостроительные требования к охране объектов культурного наследия и особо охраняемых территорий, экологическое и санитарное благополучие [6].

Реализация генеральных планов поселений осуществляется в соответствии с утвержденными муниципальными программами:

- «Комплексное развитие систем коммунальной инфраструктуры»;
- «Комплексное развитие транспортной инфраструктуры»;
- «Комплексное развитие социальной инфраструктуры».

Данные программы также должны размещаться в федеральной государственной информационной системе территориального планирования.

Согласно актам о результатах проверки соблюдения муниципальным образованием законодательства о градостроительной деятельности, размещенным на официальном сайте Службы архитектуры Иркутской области, основными ошибками муниципальных образований в реализации данных программ является отражение в них мероприятий по строительству объектов, которые в соответствии с действующим законодательством не являются объектами местного значения поселения [7].

При разработке или внесении изменений в генеральный план поселения можно столкнуться со следующими проблемами:

- отсутствие необходимой исходной документации;
- имеющиеся территориальные ограничения для развития территории;
- документация, выдаваемая проектной организацией заказчику, не всегда высокого качества;

- трудности при согласовании проекта с органами исполнительной власти;

- негативное отношение представительного органа местного самоуправления к вопросу утверждения проекта генерального плана (внесения изменений в него).

Примером проблемы при согласовании проекта генерального плана (внесения в него изменений) с исполнительным органом власти может послужить Министерство лесного комплекса Иркутской области (далее – Министерство).

При согласовании данных проектов Министерством выявляются земельные участки, стоящие на кадастровом учете с иной категорией и одновременно пересекающие земли лесного фонда лесничеств.

В августе 2017 года вступил в силу Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель», положения которого необходимо учитывать при подготовке проекта генерального плана.

В целях организации работы, направленной на приведение в соответствие данных государственных реестров, в Иркутской области активизирована рабочая группа.

Вопросы по земельным участкам, стоящим на кадастровом учете с иной категорией и одновременно пересекающим земли лесного фонда, должны рассматриваться рабочей группой. По итогам заседания рабочей группы должно быть принято решение об исключении из Государственного лесного реестра данных земельных участков лесного фонда либо о принятии мер по защите прав собственности РФ на земельные участки лесного фонда [8].

Как показывает практика, сроки заседания данной рабочей группы совместно с муниципальным образованием периодически переносятся, и проблема так и остается нерешенной.

Кроме всего сказанного, существует необходимость в организации системы градостроительного регулирования, в создании эффективной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности (далее – ИСОГД). Основной целью данной системы должно стать не только накопление документов территориального планирования муниципального образования, но и

мониторинг, анализ развития территории, своевременная актуализация данных документов, подготовка градостроительных планов земельных участков, разрешений на строительство и разрешений на ввод объектов в эксплуатацию [9].

Градостроительный кодекс предусматривает введение ИСОГД не только на федеральном уровне, но и на уровне органов местного самоуправления [10]. Однако муниципальные районы не обеспечены необходимым автоматизированным информационным продуктом. Соответственно, большинство разделов ИСОГД ведутся на бумажном носителе. Однако даже при предоставлении органу МСУ такой автоматизированной системы ввиду отсутствия квалифицированных кадров вопрос эффективного и своевременного решения по актуализации, мониторингу документов территориального планирования останется открытым.

### Заключение

Ключевыми проблемами муниципального управления градостроительной деятельностью являются следующие: недостаточное финансирование, малый бюджет, неквалифицированные кадры, отсутствие качественной статистики, а также качественной градостроительной и градорегулирующей документации.

Одним из возможных решений является повышение профессионального уровня органов местного самоуправления путем регулярного обучения либо привлечения профессионалов в области ведения градостроительной деятельности на местах. Подобные меры помогут исключить следующие проблемы:

- низкие требования к качеству разрабатываемой градостроительной документации;

- стихийное и необдуманное прогнозирование развития территории, что приводит к частым корректировкам документов территориального планирования;

- устаревшие и неэффективные методы ведения ИСОГД.

Кроме того, в настоящее время все острее встает вопрос необходимости формирования новой законодательно-нормативной базы. Нужно обеспечивать соответствие норм законодательства с иными отраслями права, необходимо проводить анализ возникающих проблем.

Требования законодательства, предусматривающие создание объектов капитального строительства, о необходимости

внесения изменения в документы территориального планирования согласно изменению программ комплексного развития, муниципальных программ не учитывают ограниченные финансовые возможности муниципальных образований, которые в том числе должны распространяться на разработку градостроительной документации.

ципальных образований, которые в том числе должны распространяться на разработку градостроительной документации.

### Библиографический список

1. Береговских А. Трансформация системы управления в градостроительстве как важнейшая мера обеспечения прорывного социально-экономического развития России // Ассоциация компаний Град [Электронный ресурс]. URL: <https://itpgrad.ru/node/2949> (26.09.2019).
2. Гусев И.А. Генеральный план как инструмент устойчивого территориального развития // Огарёв-Online. 2015. № 7 (48). [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/generalnyy-plan-kak-instrument-ustoychivogo-territorialnogo-razvitiya> (10.11.2019).
3. Городков А.В. Основы территориально-пространственного развития городов [Электронный ресурс]. URL: [https://www.studmed.ru/gorodkov-av-fedosova-si-osnovy-territorialno-prostranstvennogo-razvitiya-gorodov\\_40d52744b82.html](https://www.studmed.ru/gorodkov-av-fedosova-si-osnovy-territorialno-prostranstvennogo-razvitiya-gorodov_40d52744b82.html) (10.11.2019).
4. Схема территориального планирования муниципального образования. Балаганский район 09.07.2013 г. № 5/5-рд. // Администрация Балаганского района [Электронный ресурс]. URL: <http://www.adminbalagansk.ru> (25.10.2019).
5. Дрогицкая О.Р. Основные проблемы управления градостроительным развитием территорий поселений // Управленческие науки. 2015. Т. 5. № 2. С. 20–29. [Электронный ресурс]. URL: <https://itpgrad.ru> (26.09.2019).
6. Служба архитектуры Иркутской области [Электронный ресурс]. URL: <https://irkobl.ru/sites/saio/index.php> (27.10.2019).
7. Информация о проведении плановой проверки деятельности муниципального образования [Электронный ресурс]. URL: <https://irkobl.ru/sites/saio/Control/> (15.11.2019).
8. Письмо Министерства лесного комплекса Иркутской области от 21.02.2018 г. № 02-91-2152/18 // Министерство лесного комплекса Иркутской области [Электронный ресурс]. URL: <https://irkobl.ru/sites/alh/> (15.11.2019).
9. Соловьева О.Ю. Проблемы и перспективы создания информационной системы обеспечения градостроительной деятельности // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2013. Т. 6. № 1. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-i-perspektivy-sozdaniya-informatsionnoy-sistemy-obespecheniya-gradostroitelnoy-deyatelnosti> (27.10.2019).
10. Шинкевич Д. О некоторых проблемах создания и ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД) муниципальных образований // Ассоциация компаний Град [Электронный ресурс]. URL: <https://itpgrad.ru> (26.09.2019).

### Сведения об авторах / Information about the Authors

**Сапоженко Юлия Сергеевна**, магистрант, Институт архитектуры, строительства и дизайна, Иркутский национальный исследовательский технический университет, 664074, г. Иркутск, ул. Лермонтова, 83, Российская Федерация, e-mail: [sapozhenko2017@yandex.ru](mailto:sapozhenko2017@yandex.ru)  
**Julia S. Sapozhenko**, Undergraduate, Institute of Architecture, Construction and Design, Irkutsk National Research Technical University, 83 Lermontov Str., Irkutsk, 664074, Russian Federation, e-mail: [sapozhenko2017@yandex.ru](mailto:sapozhenko2017@yandex.ru)

**Литвинова Ольга Владимировна**, кандидат экономических наук, доцент кафедры экспертизы и управления недвижимостью, Институт архитектуры, строительства и дизайна, Иркутский национальный исследовательский технический университет, 664074, г. Иркутск, ул. Лермонтова, 83, Российская Федерация, e-mail: [olga.66.08@inbox.ru](mailto:olga.66.08@inbox.ru)  
**Olga V. Litvinova**, Cand. Sci. (Economics), Associate Professor, Department of Expertise and Real Estate Management, Institute of Architecture, Construction and Design, Irkutsk National Research Technical University, 83 Lermontov Str., Irkutsk, 664074, Russian Federation, e-mail: [olga.66.08@inbox.ru](mailto:olga.66.08@inbox.ru)