

Место и роль системы градорегулирования в контексте работ по стратегическому планированию

Территориальное планирование наряду с финансовым и социально-экономическим планированием должно выполняться в составе работ по подготовке стратегического плана развития города.

Новый закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» относит к вопросам местного значения «планирование застройки территории поселения, территориальное зонирование земель поселения, установление правил землепользования и застройки территории поселения,...». Готовится новая редакция Градостроительного кодекса, которая должна внести ясность в вопросы полномочий и обязанностей муниципальных образований в области планирования территорий. В свете этих изменений и трансформации общеэкономического контекста в сторону повышения роли частного сектора и соблюдения баланса с возможностями администрации по обеспечению качественной и безопасной городской среды необходимо по новому оценить роль основных документов территориального планирования на местном уровне и их место в контексте стратегического планирования развития города.

Современная социально-экономическая формация в России поставила большинство городов в условия необходимости трансформации всей структуры управления экономическим пространством города. Остановившись в настоящем разделе на вопросах градорегулирования, нельзя забывать, что и другие, смежные с ним области хозяйствования претерпевают значительные изменения в ответ на новые реалии правовой и экономической ситуации. В целом, можно говорить о комплексной перестройке механизмов, институтов и принципов управления городским пространством, которая призвана открыть новые перспективы перед российскими городами и помочь адаптироваться в условиях развития рыночной экономики. К числу важнейших изменений, определяющих необходимость трансформации сложившейся системы градостроительного регулирования следует отнести:

1. Возникновение большого числа новых субъектов землепользования, собственников, пользователей и арендаторов земельных участков, зданий, помещений и в связи с этим необходимость в более ясных и эффективных механизмах регулирования (а не директивного управления) и контроля, нежели те, которые сложились в условиях отсутствия рынка и опирались почти исключительно на градостроительную документацию, воспроизводящую унифицированные общегосударственные нормативы. Большую часть XX века система градорегулирования в России, являясь результатом объединения в лице государства собственника, пользователя и распорядителя всеми объектами недвижимости включая землю, фактически представляла собой набор норм и стандартов, строительных правил и директивных постановлений, издаваемых различного рода государственными ведомствами, причастными к процессу управления. Сами нормативные акты носили ведомственный, технический характер и не являлись «правовыми». Сегодня, в условиях многообразия форм собственности, федеральные, региональные и местные власти должны найти замену директивным методам прошедшей эпохи и обеспечить косвенное управление развитием города. Это означает переход от директивно-указующего “градостроительства” к косвенному рыночному “градорегулированию”. Ключевым звеном для обеспечения этого перехода должно стать правовое зонирование. Под косвенным регулированием в данном контексте понимается тот факт, что правовое зонирование создает действенный механизм экономических мотиваций (в противовес директивным указаниям) для владельцев недвижимости, инвесторов, побуждая их действовать в направлении реализации планов городского

развития ко взаимной выгоде администрации, граждан и частных лиц, осуществляющих свои строительные планы.

2. Появление различных сегментов рынков недвижимости, прежде всего жилья, а также нежилых помещений и ограниченного рынка земельных участков, и в связи с этим возникновение новых экономических субъектов, финансово-экономических механизмов (рыночные цены на недвижимость и аренду, институт ипотеки и др.) и законов, регулирующих эту сферу деятельности. Новые реалии требуют от администраций городов учитывать при проведении политики градорегулирования более широкий спектр факторов влияющих на развитие городского пространства, нежели тот, с которым им приходилось работать в период существования административно-командной системы управления. Цены и спрос на недвижимость подвержены региональным и национальным факторам, влияющим на их изменение. В новых условиях глобальной конкуренции за инвестиции и капитал городу необходимо четко понимать свою экономическую нишу, стараться максимально использовать имеющиеся преимущества, как в экономико-географическом плане (месторасположение, транспортные пути и т.д.), так и в административном (центр региона или края, место базирования штаб-квартир региональных организации и т.д.) или хозяйственном планах.

3. Резкое сокращение централизованных источников финансирования городского развития при одновременном возрастании независимых частных инвестиций в строительство жилья, коммерческих объектов, в производство и обслуживание и тем самым постепенно утверждающийся принципиально новый характер городского развития на основе взаимодействия частных и общественных интересов. В условиях недостатка собственных средств для обеспечения комфортной и безопасной городской среды, города стоят перед необходимостью привлечения частных инвестиций в городскую экономику и хозяйство. При этом администрации чрезвычайно важно соблюсти баланс интересов трех основных субъектов этого процесса: интересов горожан, частных интересов инвесторов и публичных интересов города в целом. В самых общих чертах интерес горожан состоит в улучшении качества собственной жизни, интерес инвестора - в получении прибыли, а интерес города — в создании инфраструктуры, позволяющей улучшать качество жизни как каждому в отдельности, так и всем жителям вместе. Конфликт между этими группами интересов носит объективный характер и никогда не может быть полностью преодолен. Здесь всегда будет борьба и будет поиск компромисса. Но если баланс надолго нарушится в какую-то одну сторону, то начнет возникать социальное напряжение. «Оптимизация интересов» должна быть постоянной составной частью и стержнем городской градостроительной политики.

4. Новая концепция организации публичной власти с наметившейся тенденцией перемещения центра тяжести управления территориями на местный уровень и, как следствие, более сложный характер взаимодействия и распределения полномочий между уровнями и ветвями власти. От времен, когда центральный аппарат полностью диктовал принципы и нормативы реализации политики градостроительства на местном уровне городским администрациям приходится перестраиваться к условиям смещения управленческих акцентов на местный уровень. В настоящее время у городов остаются значительные преграды на пути реализации собственной политики в регулировании развития своих территорий, например, отсутствует достаточный уровень финансовой самостоятельности органов местного самоуправления и стабильный уровень отчислений в местные бюджеты от регулируемых налогов. Тем не менее, уже сейчас городам предоставлена возможность самостоятельно определять приоритеты и направления развития городского пространства, реализовывать совместно с частными инвесторами крупные строительные проекты, организовывать конкурсы по предоставлению права застройки и реконструкции городских кварталов и т.д. Такие возможности требуют от

городских властей знаний и навыков в новых для них дисциплинах и областях, таких как экономический анализ, бизнес-планирование, маркетинг и др.

Радикальное изменение Российской государственности - переход к демократической рыночной системе политического и социально-экономического устройства потребовал существенного изменения действующей в городах системы градостроительного регулирования, а вместе с ним роли и места основных документов градостроительного планирования. Состав документов градорегулирования муниципального уровня может варьироваться в зависимости от специфики конкретного города, но базовой может считаться следующая схема:

1. Документ территориального планирования развития — генеральный план города.

2. Местный нормативный правовой акт, регламентирующий права использования и строительного изменения объектов недвижимости, — правила землепользования и застройки.

3. Градостроительные документы применительно к частям городской территории — проекты планировки, проекты межевания (подразделения) территории на земельные участки.

4. Проектная документация на строительство отдельных объектов.

Ниже более подробно будут разобраны первые два типа документов, имеющие общегородское значение и непосредственно связанные со стратегическим планированием. Какова роль и функции этих двух документов и каков характер их трансформации в связи с изменением экономического контекста развития российских городов?

1. Генеральный план

— адресован непосредственно административным органам местного самоуправления в виде рекомендаций относительно обустройства и развития городской территории в целом и в виде прямых указаний и обязательств администрации относительно развития муниципальной инфраструктуры;

— является открытым для граждан, лишь в части не являющейся секретной;

— содержит базовую информацию для разработки правил землепользования и застройки.

Генеральный план, на протяжении многих десятилетий был основным документом регламентирующим землепользование и застройку на местном уровне. Но, так как единственным владельцем, пользователем и распорядителем объектами недвижимости на территории города было государство, то, фактически, генеральный план выполнял функции задания на строительство для государственных же стройкомбинатов. Этот статус и породил его основные особенности: секретность, отсутствие публичных согласований, лоббирование ведомственных интересов и др. Тем не менее генеральные планы того времени полностью отвечали возложенным на них функциям и вписывались в реалии периода административно-командной системы хозяйствования. В настоящее время большинство генеральных планов сильно устарело и уже давно не выполняет свою функцию по координации застройки в границах города. Однако более серьезные вопросы возникли в связи с появлением многообразия собственников объектов недвижимости. Теперь, фактически, генеральный план затрагивал своими решениями и те территории, которые уже не находились в собственности города. Продолжая оставаться ненормативным документом, в силу секретности отдельных материалов, генеральный план не обладает необходимыми юридическими механизмами для реализации заложенных в нем решений. Общие решения генерального плана имеют рекомендательный характер и

не имеют силы прямого указания для исполнения рядовыми владельцами недвижимости. Дело в том, что градостроительная документация (в данном случае генеральный план) осталась с юридической точки зрения незавершенной. В ней нет имеющего юридическую силу списка конкретных видов разрешенного использования недвижимости применительно к определенным районам города. Эту цель согласно действующему в настоящий момент законодательству (Градостроительному кодексу и Земельному кодексу Российской Федерации) призван другой документ, нормативный правовой акт - Правила землепользования и застройки. Решения генерального плана проходят через «фильтр» этого нормативного правового акта и, будучи включенными в правила, напрямую и непосредственно адресуются всем правообладателям недвижимости и иным лицам в качестве обязательных к исполнению градостроительных регламентов разрешенного использования недвижимости. Генеральный план важен и необходим как документ долгосрочного планирования. Он может эффективно «работать» при наличии правовых механизмов его реализации, основанных на правовом зонировании. Большинство российских городов ныне имеют генеральные планы (хотя и устаревшие), но при этом не обладают такими реализационными механизмами. Эти механизмы необходимо вводить.

Должно измениться и содержание генерального плана. Он мог бы включать две части: план-стратегию и пространственный план.

Часть I (план-стратегия) устанавливает:

- реалистическую оценку существующих и потенциальных ресурсов города;
- 2-3 сценария возможного развития города, основанных на различных допущениях относительно его места в общем контексте региональной и национальной экономики;
- концепции городских программ по инициированию строительного обустройства города применительно к каждому из сценариев.

Часть II (пространственный план) устанавливает:

- приближенное описание территориальных зон с позиции их потенциальных возможностей для различных видов строительства и их соотношения с другими территориальными зонами города;
- описание основных транспортных и инженерно-технических коммуникаций, а также генерализованные программы по их строительству, поддержанию и финансированию.

Пространственный план может содержать рекомендации для разработки нормативных правовых актов правового зонирования, а также основания для такой разработки в форме схем ограничений землепользования по различным основаниям — охраны культурного наследия, экологии, охраны природных ландшафтов, соотношения застраиваемых и незастраиваемых территорий и др.

Наиболее вероятное направление трансформации функций и содержания генерального плана закреплено в подготавливаемой новой редакции Градостроительного Кодекса Российской Федерации. Логика трансформации генерального плана заключается в его четкой привязке к полномочиям, прямо отнесенным к компетенции местных органов власти в соответствии с федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления» и ясному разделению сферы ответственности муниципалитета и частных лиц (инвесторов). Другими словами, в рамках генерального плана город определяет потребности, ресурсы, сроки и приоритеты, а также места размещения для объектов, решения о планировании размещения, проектировании и строительстве которых принимают органы местного самоуправления в соответствии с их полномочиями, определенными федеральным законом. Важно понимать, что определение приоритетов и потребностей в тех или иных объектах напрямую связано с бюджетом и требует четкой «связки» запланированных проектов с объемами и очередностью их финансирования. Схематично описываемая связка «полномочия-объекты» представлена в приложении к настоящему разделу (см. приложение 1). Помимо мест размещения объектов, решения о планировании, проектировании и строительстве которых принимают органы местного

самоуправления, администрацией в генеральном плане производится целевое функциональное зонирование города на зоны (зоны жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного, специального и иного назначения).

Содержащаяся в генеральном плане карта целевых функциональных зон в пределах черты поселений до вступления в силу правил землепользования и застройки применяется для:

- определения в индивидуальном порядке назначения формируемых из состава государственных и муниципальных земель земельных участков, свободных от прав третьих лиц, и предназначенных для предоставления физическим и юридическим лицам;
- определения в индивидуальном порядке возможности изменения назначения существующих объектов недвижимости по заявкам их собственников.

Карта целевых функциональных зон становится базой для разработки местного нормативного правового акта – Правил землепользования и застройки. Градостроительные регламенты использования недвижимости, утвержденные Правилами, обязательны для исполнения всеми субъектами градостроительной деятельности в границах муниципального образования. Схематично процесс разграничения сфер ответственности и регламентации различных действий по регулированию застройки в рамках создания генерального плана представлен в приложении (см. приложение 2). Далее, в рамках разработки и принятия местного нормативного правового акта - Правил землепользования и застройки, регламенты для укрупненных зон функционального зонирования уточняются и приобретают нормативный, обязательный для каждого конкретного субъекта градостроительной деятельности характер.

II. Местный нормативный правовой акт, регламентирующий права использования и строительного изменения объектов недвижимости, — Правила землепользования и застройки.

Правила землепользования и застройки устанавливают юридически фиксированные границы территориальных зон с перечнями видов разрешенного использования и предельными параметрами строительного изменения недвижимости в этих зонах.

Правила используются как юридическое основание для согласования строительных намерений правообладателей или претендентов на владение недвижимостью, для предоставления разрешений на строительство на конкретных земельных участках, а также как граничные условия при разработке градостроительной документации о застройке — проектов планировки, проектов межевания отдельных частей города, связанных с установлением и изменением, перепланировкой границ земельных участков, их юридическим формированием в качестве подготовленных для оборота объектов недвижимости.

Правовое зонирование «работает» на рынок и в условиях рынка недвижимости. Логика существующей ситуации кардинальным образом отличается от установок планово-административной системы градостроительства советского периода:

— местная власть в условиях разнообразия и равной защиты всех форм собственности, в том числе и частной, уже не может претендовать на неограниченное владение и содержание всей недвижимости в пределах города; она должна грамотно выделить сферу своей прямой ответственности, ограничив ее минимально необходимым набором объектов, жизненно важных для устойчивого функционирования города как целостной системы; ограничивая сферу своей прямой ответственности, город одновременно должен выработать и сохранить за собой действенные механизмы косвенного воздействия на процессы городского развития, используя инициативу и средства частных лиц; отсюда — ориентация на формирование градостроительной системы партнерства между городскими властями и частными лицами — владельцами недвижимости и потенциальными инвесторами;

— градостроительная система партнерства предполагает создание местной властью благоприятных условий, которые побуждали бы частных субъектов приобретать и обустривать недвижимость и гарантировали бы соблюдение их интересов; эти иницирующие условия должны включать три главных компонента: гарантированные долгосрочные права на землю, которые могут быть обеспечены кредитами; информацию относительно правил разрешенного использования и строительного обустройства земельных участков и иных объектов недвижимости в масштабах всего города; эффективный механизм финансирования строительства муниципальной инженерно-технической инфраструктуры как основы для привлечения инвестиций для строительства на заранее подготовленных и переданных частным лицам землях.

По мере утверждения рыночных отношений все более возрастает необходимость именно в такой градостроительной системе партнерства, и, наоборот, — утверждение этой системы закладывает основы цивилизованного рынка недвижимости и иницирует его поступательное развитие.

Правовое зонирование является исходной точкой в создании такого партнерства и в равной мере необходимо двум его главным участникам — муниципалитетам, с одной стороны, нынешним и потенциальным владельцам недвижимости, инвесторам, застройщикам — с другой стороны.

Муниципалитеты посредством зонирования получают возможность более эффективно осуществлять политику обустройства территории и местные социальные программы. Основными компонентами этой политики станут:

— резервирование за муниципалитетами земельных участков, необходимых для обеспечения транспортной, инженерно-технической, социальной инфраструктуры (включая земельные участки для строительства муниципального жилья), при одновременном гласном предъявлении тех земельных участков, которые муниципалитеты готовы передать частным лицам - инвесторам, застройщикам;

— инициирование приватизации муниципальной земли, которая является избыточной для обеспечения общественных/муниципальных функций, включая продажу земли приватизированным предприятиям, организацию конкурсных и аукционных продаж земельных участков под индивидуальное жилищное строительство и для реализации инвестиционных проектов;

— сосредоточение бюджетных средств для социальных программ с использованием так называемого «кумулятивного эффекта зонирования». Этот эффект возникает как своего рода цепная реакция, импульсом для которой становятся правовые гарантии владения и пользования недвижимостью. Такие гарантии снижают риск инвестиций в строительство и увеличивают стоимость недвижимости, поскольку увеличивается возможность получения кредитов под залог недвижимости, оживляется строительная деятельность. Рост стоимости недвижимости приводит к увеличению налоговых поступлений в местный бюджет. Расширение объемов строительства увеличивает основные фонды предприятий, их возможности наращивать выпуск конкурентной продукции и создавать новые рабочие места и т.д.

В рамках последовательной разработки документов, регламентирующих землепользование и застройку на территории города, правила также наследуют заложенную в генеральном плане позицию о разделении сфер ответственности администрации города и частных лиц (застройщиков и инвесторов). В рамках сферы ответственности муниципального образования (по объектам, решения о планировании размещения, проектировании и строительстве которых принимают органы местного самоуправления) правилами землепользования и застройки устанавливаются зоны с регламентами, создающими наиболее благоприятные условия для реализации

обязательств муниципального образования, для остальной территории устанавливаются зоны с определенными градостроительными регламентами, в зависимости от функционального наполнения территории, заложенного в генеральном плане. На таких территориях застройщики вольны вести застройку на принципах свободного выбора в предусмотренных рамках. Схематично подобная схема организации взаимодействия Генерального плана и Правил землепользования и застройки представлена в приложении (см. приложение 3).

Стратегический план и модели его соотношения с «рутинными» документами территориального планирования и регулирования – генеральным планом и правилами землепользования и застройки

Два представленных документа дополняя друг друга и формируют базу регулирования землепользования и застройки на уровне города. Поэтому самым непосредственным образом связаны со стратегическим планированием. Однако место и роль этих документов в процессе подготовке стратегического плана может быть различна. Возможно два варианта решения вопроса о взаимодействии стратегического плана с генеральным планом и правилами землепользования и застройки:

1. Стратегический план становится предваряющим документом, своеобразным камертоном на который настраивается работа по подготовке, корректировке генерального плана, а затем подготовке Правил. В этом варианте в стратегическом плане должны быть заложены основные приоритеты в развитии города, возможно, конкретные стартовые проекты для реализации заявленных идей и т.д. Генеральный план и Правила землепользования и застройки в этом случае обеспечивают формирование необходимой базой для того, что бы определенные в стратегическом плане идеи были реализованы.
2. Стратегический план может стать «надстройкой» планирования и регулирования городского развития и после разработки базовых, «рутинных» документов (какими являются и генеральный план, и правила землепользования и застройки) на их основе предложить конкретные проекты и механизмы их реализации. Стратегический план в этом случае становится своеобразной «изюминкой» конкретного видения судьбы города администрацией и горожанами.

Однако, независимо от того, какой вариант будет определен в качестве приоритетного, стратегический план должен учитывать анализ ситуации и основные положения отраженные в документах территориального планирования и материалах разрабатываемых правил землепользования и застройки.