

57. Вопросы о соотношении институтов стратегического планирования и территориального планирования, а также о совместном планировании и совместной реализации планов

Предлагаются ответы на следующие вопросы.

1. Ответ на вопрос: должны ли документы территориального планирования (генеральные планы поселений, городских округов, схемы территориального планирования муниципальных районов) входить в число документов стратегического планирования и если нет, то почему?

2. Ответ на вопрос: как № 172-ФЗ соотносится с Градостроительным кодексом РФ, есть ли противоречия между этими законами, и если есть, то как они могут быть преодолены?

3. Ответ на вопрос: с позиции организации оптимальной (рациональной, наиболее эффективной) схемы управления как должны соотноситься план мероприятий по реализации стратегии и комплексный план реализации генплана?

4. Модель процесса совместного планирования и совместной реализации планов. Оптимальный вариант – пример взаимодействия городского округа с сопряжёнными муниципальными образованиями и субъектом РФ

1. Ответ на вопрос: должны ли документы территориального планирования (генеральные планы поселений, городских округов, схемы территориального планирования муниципальных районов) входить в число документов стратегического планирования и если нет, то почему?

Существует развилка как возможность выбора между (1) оптимальным подходом и (2) неоптимальным подходом к решению этого вопроса.

Оптимальный подход возможен поскольку (а) таковым он является по содержательным основаниям и (б) является юридически допустимым, поскольку не запрещён законодательством, хотя и не предписан им прямым образом. Неоптимальный подход также возможен, поскольку он прямо определён законодательством.

Наличие двух подходов предопределено сущностными характеристиками, различающими территориальное планирование от стратегического планирования - с одной стороны, и неадекватным восприятием этих сущностных характеристик законодателями и субъектами планирования и управления - с другой стороны. Эти характеристики должны восприниматься во взаимосвязи - целостно, сводятся они к следующим основным положениям.

1. Публичная власть не может не планировать, она должна планировать развитие жизнедеятельности на территории её юрисдикции, а также планировать обустройство этой территории соответствующими объектами капитального строительства для обеспечения существующей и планируемой жизнедеятельности.

2. Публичной властью осуществляемое планирование не может не завершаться принятием решений о создании на территории объектов инфраструктуры, включая линейные объекты инфраструктуры (дороги, инженерные сети) – таких объектов, для создания которых потребуется изъятие принадлежащей частным лицам земельных участков и иной недвижимости для государственных или муниципальных нужд.

3. Когда власть осуществляет планирование, оптимальной (наиболее рациональной) формой принятия решений о создании линейных объектов инфраструктуры является такая форма, посредством которой властью одновременно предьявляются две позиции: (1)

юридические обязательства относительно границ места размещения объектов; (2) юридические гарантии относительно границ тех территорий, на которых не произойдёт изъятие недвижимости, то есть, гарантируется отсутствие рисков (в соответствующей части) для инвестирования в развитие недвижимости, включая инвестирование частными лицами в строительство. Если указанные гарантии не предъявляются, то создаётся неопределённость в виде правовых и экономических рисков для субъектов инвестирования в развитие территорий, а последствием является замедление, отсутствие деятельности, то есть, омертвление территории.

Предъявление указанных обязательств и гарантий может состояться только посредством фиксации соответствующих границ – границ зон планируемого размещения объектов. Не существует иного способа предъявления указанных границ, как только посредством отображений на соответствующих картах, которые являются неотъемлемой принадлежностью юридического института территориального планирования. С позиции оптимальной организации процесса планирования является очевидным, что по указанным причинам института территориального планирования в указанной форме не может не быть¹.

4. Поскольку для публичной власти не может не быть планирования, и не может не быть территориального планирования, равно как не может не быть нетерриториального планирования (планирования, не связанного непосредственно с размещением объектов, - планирования бюджетного, демографического и проч.), то должен ставиться и решаться вопрос об оптимальных способах сочетания нетерриториального (стратегического) и территориального планирования, понимаемых сугубо в юридических терминах – с позиции возникновения/невозникновения юридических гарантий для частных правообладателей земельных участков и иной недвижимости (см. пункт 3).

5. С позиции сочетания пространственных и непространственных (территориальных и нетерриториальных) компонентов стратегическое планирование может быть организовано двумя способами – оптимальным и неоптимальным.

Оптимальный способ предполагает, что документ стратегического планирования (ДСП) является ответственной декларацией (выполнение которой сопряжено с административной ответственностью), но не связанной с возникновением юридических гарантий для частных правообладателей недвижимости. Это значит, что:

- ДСП является основанием для последующей подготовки документа территориального планирования (ДТП), своего рода заданием для ДТП также и в части предварительного определения мест размещения планируемых объектов, границы которых ещё не имеют юридическую силу в составе ДСП, но приобретают юридическую силу в составе ДТП после более точного определения границ зон планируемого размещения объектов;

- ДСП не включает в свой состав ДТП (поскольку ДСП не может и не должен содержать юридических гарантий инвестирования для правообладателей земельных участков и иной недвижимости, а ДТП должен содержать такие гарантии).

- реализация ДСП включает подготовку ДТП и последующих документов, связанных с реализацией ДТП.

6. Неоптимальный способ предполагает, что ДСП включает в свой состав также и ДТП. Из этого неоптимального способа проистекают два неоптимальных варианта.

7. Первый неоптимальный вариант – ситуация, когда ДСП включает в свой состав ДТП, а ДТП содержит границы зон планируемого размещения объектов:

- получается, что ДСП содержит не только ответственную (в административном отношении) декларацию, но и то, что не свойственно документу стратегического планирования – юридически значимые гарантии инвестирования в недвижимость частными

¹ Более подробно об этом, а также соответствующие доказательства см. сайт Института экономики города http://www.urbanomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399, где представлен комментарий к Градостроительному кодексу РФ в части института территориального планирования, ошибочно изменённого в 2011 году посредством № 41-ФЗ.

лицами. То есть, стратегия оказалась неоправданно и нерационально перегруженной: помимо собственно документа стратегического планирования она стала включать также и документ реализации стратегии;

- утверждение в составе ДСП также и ДТП фактически упраздняет ДСП, поскольку превращает ДСП лишь в обоснование ДТП (поскольку при утверждении ДТП утверждаются позиции более высокой юридической силы – юридические гарантии инвестирования частными субъектами в развитие соответствующих территорий);

- упразднение ДСП (превращение ДСП лишь в обоснование ДТП) происходит не только фактически, но и процедурно (нельзя утвердить юридически значимые границы без использования процедур утверждения ДТП, то есть, такое утверждение будет элиминировать «более слабые» в юридическом отношении процедуры утверждения ДСП).

В ситуации, когда ДСП включает в свой состав также и ДТП, а ДТП содержит границы зон планируемого размещения объектов, получается логически неизбежная, но парадоксальная ситуация: и фактически, и процедурно стратегическое планирование упраздняется, поскольку поглощается территориальным планированием.

8. Второй неоптимальный вариант – ситуация, когда ДСП включает в свой состав ДТП, а ДТП не содержит границ зон планируемого размещения объектов. Эта ситуация парадоксальная, неправомочная (не по форме, но по существу), но возникла она в 2011 году с принятием № 41-ФЗ, посредством которого были введены ошибочные изменения в Градостроительный кодекс РФ. Второй неоптимальный вариант характеризуется следующими положениями:

- ДТП с упразднением границ зон планируемого размещения объектов фактически перестаёт быть документом территориального планирования и (не имея гарантий «неизъятия» перед правообладателями недвижимости) стал документом стратегического планирования – иллюстративной частью такого документа без юридически значимых для правообладателей недвижимости последствий;

- номинальное инкорпорирование ДТП в ДСП фактически является инкорпорированием одной части ДСП в другую часть ДСП.

В ситуации, когда ДСП включает в свой состав также и ДТП, а ДТП не содержит границы зон планируемого размещения объектов, получается логически неизбежная, но парадоксальная ситуация фактического упразднения института территориального планирования и его полного поглощения институтом стратегического планирования, при том, что власть фактически отказывается предоставлять частным правообладателям недвижимости какие-либо юридически значимые гарантии «неизъятия», что равнозначно замедлению, остановке экономических процессов – омертвлению земли вместо стимулирования её обустройства посредством частных инвестиций.

9. Если не использовать оптимальный способ, когда ДСП не включает в свой состав ДТП и ДСП является своего рода заданием для ДТП, который содержит среди прочего границы зон планируемого размещения объектов (см. пункт 5), то возникает логически неизбежная и парадоксальная ситуация, когда:

- либо стратегическое планирование упраздняется, поскольку поглощается территориальным планированием (см. пункт 7);

- либо территориальное планирование упраздняется, поскольку оно отождествляется со стратегическим планированием, превращаясь в его иллюстрацию, необязательную в юридическом отношении (см. пункт 8).

Таким образом, с позиции обеспечения рациональных и эффективных способов организации планирования, а также формально-юридических процедур, обеспечивающих баланс интересов между публичной властью и частными лицами – правообладателями недвижимости и инвесторами, необходимо признать, что: 1) документы территориального планирования не должны быть составной частью документов стратегического планирования

при том, что документы территориального планирования должны содержать (не могут не содержать) границы зон планируемого размещения соответствующих объектов – не могут не содержать гарантий «неизъятия» и, соответственно, гарантий возможности инвестирования в недвижимость без рисков её изъятия вместе с вложенными средствами; 2) документы стратегического планирования должны использоваться как основание (в том числе картографическое) для подготовки документов территориального планирования, содержащих указанные гарантии.

Указанный оптимальный (наиболее рациональный и эффективный) способ не описан в действующем законодательстве прямым образом, но всё же может применяться без противоречия ему (см. ответ на вопрос 2).

2. Ответ на вопрос: как № 172-ФЗ соотносится с Градостроительным кодексом РФ, есть ли противоречия между этими законами, и если есть, то как они могут быть преодолены?

1. Первоначально рассмотрим положения № 172-ФЗ с позиции наличия/отсутствия возможности реализации оптимальной (рациональной, наиболее эффективной) схемы планирования в части сочетания института стратегического планирования и института территориального планирования – схемы, изложенной при ответе на первый вопрос.

1.1. № 172-ФЗ определил, что документы стратегического планирования (ДСП) содержат в своём составе документы территориального планирования (ДТП). Это относится к ДСП, подготавливаемым на уровне РФ и на уровне субъектов РФ, но не относится к ДСП, подготавливаемым на муниципальном уровне, то есть, по формальным основаниям генеральные планы не входят в состав ДСП муниципальных образований. Последнее обстоятельство свидетельствует о нелогичности норм № 172-ФЗ в указанной части.

1.2. Как факт номинального включения ДТП в ДСП влияет на возможность реализации оптимальной (рациональной, наиболее эффективной) схемы планирования, изложенной при ответе на первый вопрос? Никак не влияет, то есть, не препятствует реализации этой схемы по следующим причинам:

1) факт отсутствия (непринятия к какому-либо установленному сроку) ДСП не может порождать и не порождает никаких значимых юридических последствий (кроме сугубо административной ответственности для должностных лиц, не обеспечивших такое принятие, - в случаях, если такая ответственность была предварительно установлена неким распорядительным актом);

2) факт отсутствия (непринятия к какому-либо установленному сроку) ДСП не может стать и не является запретом на подготовку ДТП, то есть, документы территориального планирования могут подготавливаться и при отсутствии ДСП. Это положение свидетельствует ещё с одной стороны о том же противоречии – внутреннем противоречии нормы № 172-ФЗ о том, что ДСП включают в свой состав ДТП и, соответственно, ДТП входят в состав ДСП. Если бы это было действительно так, то в силу логики должен был бы существовать запрет на подготовку ДТП при отсутствии ДСП. Отсутствие такого запрета свидетельствует о наличии внутреннего противоречия в № 172-ФЗ в указанной части: ДТП не входят в состав ДСП (в определённых случаях), несмотря на номинальное наличие нормы, утверждающей обратное.

1.3. Таким образом, положения № 172-ФЗ (в том числе о включении в состав ДСП ДТП) не препятствует возможности реализации оптимальной (рациональной, наиболее эффективной) схемы планирования в части сочетания института стратегического планирования и института территориального планирования.

2. Теперь должны быть рассмотрены нормы ГрК РФ с позиции наличия/отсутствия возможности реализации оптимальной (рациональной, наиболее эффективной) схемы

планирования в части сочетания института стратегического планирования и института территориального планирования – схемы, изложенной при ответе на первый вопрос. С указанных позиций, а также с учётом продолжения неизменного действия в течение неопределённо длительного срока ГрК РФ, ошибочно изменённого в части института территориального планирования в 2011 году посредством № 41-ФЗ, должны быть рассмотрены следующие три вопроса:

1) вопрос о возможности/невозможности устанавливать в ДТП гарантии «неизъятия» земельных участков и иной недвижимости, то есть, гарантий нерискованного вложения частными лицами инвестиций в развитие территорий – вопрос о возможности/невозможности установления границ, аналогичных «границам зон планируемого размещения объектов», применявшихся до 2011 года и упразднённых посредством № 41-ФЗ;

2) вопрос о возможности/невозможности подготавливать комплексные планы реализации генеральных планов и иных документов территориального планирования – комплексные планы, включающие в себя синхронизированные во времени, взаимосогласованные по объёмам и местам расположения мероприятия по развитию объектов различных видов инфраструктур (транспортной, социальной, инженерно-технической – в том числе в виде комплексного плана развития объектов инженерно-технической инфраструктуры);

3) вопрос о возможности/невозможности осуществлять совместное территориальное планирование и совместно реализовывать планы несколькими субъектами публичной власти – городским округом и окружающими его иными муниципалитетами с привлечением к взаимодействию субъекта РФ.

2.1. Вопрос о возможности/невозможности устанавливать в ДТП гарантии «неизъятия» земельных участков и иной недвижимости, то есть, гарантий нерискованного вложения частными лицами инвестиций в развитие территорий – вопрос о возможности/невозможности установления границ, аналогичных «границам зон планируемого размещения объектов», применявшихся до 2011 года и упразднённых посредством № 41-ФЗ.

2.1.1. Доказано, что упразднение из документов территориального планирования «границ зон планируемого размещения объектов» равнозначно фактическому и юридическому упразднению института территориального планирования, превращению его в иллюстративную, необязательную в юридическом отношении часть института стратегического планирования². Тем не менее, используя то положение, что законодательство о градостроительной деятельности является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, на региональном и местном уровнях всё ещё можно реализовывать оптимальные (рациональные, наиболее эффективные) схемы управления, подобные той, которая представлена при ответе на первый вопрос. Для этого потребуется, не входя в противоречие с нормами федерального законодательства, ввести уточняющие нормы в региональное законодательство и местные нормативные правовые акты, смысл которых раскрыт в пункте 2.1.2.

2.1.2. В региональном законодательстве и, или местных нормативных правовых актах должно быть указано следующее:

1) в ДТП на картах планируемого размещения объектов отображаются «границы территорий планируемого размещения линейных объектов» (не путать с «границами зон планируемого размещения объектов», ошибочно переведённые посредством № 41-ФЗ из ДТП в проекты планировки территории);

2) «границы территорий планируемого размещения линейных объектов» фиксируются на картах ДТП как расстояния по обе стороны от осевой линии, характерные точки которой

² См. первый вопрос, а также сайт Института экономики города: http://www.urbanomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399

закрепляются координатами (с определением допустимой точности применительно к картам различного масштаба);

3) подготовка документации по планировке территории осуществляется в пределах определённых в ДТП «границ территорий планируемого размещения линейных объектов» для установления границ земельных участков, необходимых для размещения указанных объектов. Таким образом гарантируется «неизъятие» земельных участков и иной недвижимости вне указанных границ, то есть, гарантируется возможность нерискованного инвестирования в развитие соответствующих территорий, или иначе: предотвращается процесс «омертвления земли», возникновение которого провоцируется ошибочными нормами № 41-ФЗ;

4) в документации по планировке территории (в проектах планировки территории) «границы зон планируемого размещения объектов» (посредством № 41-ФЗ ошибочно переведённые из ДТП в проекты планировки) должны совпадать с границами земельных участков, предлагаемых к образованию для размещения соответствующих объектов. То есть, сохраняются формальные предписания федерального закона, но упраздняется необходимость специального установления указанных зон, надобность в которых отсутствует.

2.2. Вопрос о возможности/невозможности подготавливать комплексные планы реализации генеральных планов и иных документов территориального планирования – комплексные планы, включающие в себя синхронизированные во времени, взаимосогласованные по объёмам и местам расположения мероприятия по развитию объектов различных видов инфраструктур (транспортной, социальной, инженерно-технической – в том числе в виде комплексного плана развития объектов инженерно-технической инфраструктуры).

2.2.1. С одной стороны, рациональное управление немислимо без координации процессов развития различных видов инфраструктур, а такую координацию невозможно осуществлять разумным и наиболее эффективным способом без использования некоего комплексного документа по реализации ДТП – комплексного плана реализации генерального плана (иного документа ДТП). С другой стороны, наименование «комплексный план реализации генерального плана» (вместе с положениями, такой план определяющими) упразднено из ГрК РФ посредством внесения в него изменений № 41-ФЗ. Вместо этого определено, что реализация документов территориального планирования осуществляется, в частности, посредством совокупности разрозненных программ «ведомственного подчинения» (отдельных программ по развитию инженерно-технической инфраструктуры, транспортной инфраструктуры, социальной инфраструктуры). С третьей стороны, в ГрК РФ всё же осталось определение, согласно которому реализация генерального плана может определяться не только посредством выполнения разрозненных программ, но и посредством выполнения соответствующих нормативными правовыми актами (см. часть 5 статьи 26 ГрК РФ). Поскольку отсутствуют формально-юридические препятствия, то таким актом может быть «комплексный план реализации генерального плана».

2.2.2. Не входя в противоречие с нормами федерального законодательства, существует возможность посредством совершенствования регионального законодательства и, или местной нормативной правовой базы реализовать следующую оптимальную схему действий:

1) установить, что в генеральных планах, помимо положений, предписанных статьёй 23 ГрК РФ, определяются также цели и мероприятия на первый и последующие (при необходимости) этапы реализации генерального плана при том, что продолжительность первого этапа реализации определяется в 6 лет³;

³ Правомерность такой детализации региональной и местной нормативной правовой базы определяется частью 2 статьи 18 ГрК РФ, согласно которой: «Состав, порядок подготовки документов территориального планирования муниципальных образований, порядок подготовки изменений и внесения их в такие документы, а

2) установить, что генеральные планы реализуются посредством нормативных правовых актов администраций – комплексных планов реализации генеральных планов, которые определяются следующими положениями:

- содержат согласованные друг с другом разделы о развитии различных видов инфраструктур (социальной, транспортной, инженерной-технической);
- раздел по инженерно-технической инфраструктуре подготавливается в формате программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры;
- подготавливаются на регулярной основе – каждые 3 года с предложениями в бюджет на первый предстоящий год и на два последующих года;
- содержат предложения об организации в режиме государственно-частного партнёрства проектов по комплексному освоению незастроенных и развитию застроенных территорий – предложения (в том числе в виде расчётных показателей) о проведении соответствующих аукционов среди частных застройщиков.

2.3. Вопрос о возможности/невозможности осуществлять совместное территориальное планирование и совместно реализовывать планы несколькими субъектами публичной власти – городским округом и окружающими его иными муниципалитетами с привлечением к взаимодействию субъекта РФ.

2.3.1. № 41-ФЗ создал проблемы в отношении института совместного территориального планирования. С одной стороны, номинально такой институт не упразднён – существует. С другой стороны, этот институт не может реализовываться на добровольной основе, поскольку: 1) сначала вышестоящий уровень власти подготавливает самостоятельно (не совместно – без участия муниципалитетов) и утверждает свой собственный ДТП; 2) приглашает к «совместному территориальному планированию» муниципалитеты – к доработке недоработанного регионального ДТП руками и за средства муниципалитетов при том, что муниципалитеты не могут отказаться от такого приглашения⁴.

2.3.2. По причине фактического упразднения в ГрК РФ добровольности при совместном территориальном планировании и в целях организации оптимальных схем взаимодействия, не входя в формальные противоречия с федеральным законодательством, предлагается усовершенствовать региональную и местную нормативную правовую базу и создать следующую ситуацию:

1) ввести институт «добровольного взаимодействия при подготовке и реализации документов территориального планирования»;

2) определить, что добровольное взаимодействие при подготовке и реализации документов территориального планирования осуществляется путём:

- создания комиссии (рабочей группы) из представителей взаимодействующих органов публичной власти;
- обеспечения подготовки комиссией (рабочей группой) концепции развития территории, которая после согласования становится обязательной к выполнению всеми участниками взаимодействия, прежде всего в части задания на подготовку ДТП (на внесение в них соответствующих изменений) в соответствии с концепцией;
- введения положения, согласно которому ДТП не предоставляются на утверждение без положительного заключения со стороны всех участников взаимодействия;
- введения положения, согласно которому комиссия (рабочая группа) участвует в подготовке комплексных планов реализации ДТП в части тех проектов, финансирование

также состав, порядок подготовки планов реализации таких документов устанавливаются в соответствии с настоящим Кодексом законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления».

⁴ Более подробно об этом см. сайт Института экономики города: http://www.urbanomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399

которых осуществляется, может осуществляться с участием нескольких бюджетов органов публичной власти – участников взаимодействия.

3. Ответ на вопрос: с позиции организации оптимальной (рациональной, наиболее эффективной) схемы управления как должны соотноситься план мероприятий по реализации стратегии и комплексный план реализации генплана?

3.1. № 172-ФЗ определил, что параллельно с подготовкой стратегии подготавливается план её реализации. С вышеуказанных позиций предлагается следующее:

- план реализации стратегии подготавливается на предстоящие 6 лет с разбивкой на предстоящие 3 года и на последующие 3 года;

- в плане реализации стратегии определяются мероприятия, подлежащие выполнению в предстоящие 3-6 лет в отношении территориального планирования (подготовка соответствующих документов, внесение в них изменений в соответствии с принятой стратегией), а также содержатся задания на подготовку соответствующих документов.

3.2. При подготовке комплексного плана реализации генерального плана должны выполняться следующие действия:

- координация мероприятий (по приоритетности в отношении сроков выполнения, объёмов финансирования, мест расположения соответствующих проектов) между двумя блоками - «территориально-пространственным блоком» (блоком-областью территориального планирования) и «экстерриториальным блоком» (блоком-областью социально-экономического планирования);

- детализация мероприятий в рамках каждого из двух блоков и с учётом взаимосогласованных ограничений для каждого из блоков.

3.3. Комплексный план реализации генерального плана подготавливается регулярно каждые 3 года, содержит предложения в бюджет на предстоящий финансовый год и два последующих года.

3.4. Подготавливаемый совместно с социально-экономическим блоком, комплексный план реализации генерального плана является основанием для периодического внесения изменений (при необходимости) в план реализации стратегии.

4. Модель процесса совместного планирования и совместной реализации планов.

Оптимальный вариант – пример взаимодействия городского округа с сопряжёнными муниципальными образованиями и субъектом РФ



Комментарии:

(1) Комментарий в отношении совместной подготовки документов стратегического планирования (ДСП)

(1.1) Совместная подготовка ДСП определяется необходимостью установления баланса между (а) планируемыми объёмами развития и (б) планируемыми возможностями инфраструктуры различных видов (транспортной, инженерной, социальной) такое развитие обеспечивать при том, что оптимальное функционирование инфраструктуры достигается в пределах, выходящих за границы отдельных административно-территориальных образований, то есть, требует взаимодействия различных органов власти (в рассматриваемом случае – городского округа, сопряжённых муниципальных образований, субъекта РФ).

(1.2.) Вариант процедурной схемы процесса совместной подготовки документов стратегического планирования (ДСП):

(1.2.1) Инициатива одного из органов публичной власти, направляемая иным органам публичной власти, о приглашении к взаимодействию – о начале процесса совместной подготовки ДСП

(1.2.2) Принятие документа – меморандума об обязательствах взаимодействующих органов публичной власти в части соблюдения совместно подготовленных и принятых ДСП, а также иных документов, принятых в порядке реализации ДСП

(1.2.3) Создание комиссии (рабочей группы) по обеспечению совместной подготовки ДСП

(1.2.4) Обеспечение совместной подготовки ДСП, согласование сводной (единой) для всех публичных образований концепции стратегического планирования с установлением пороговых критериев для возможности утверждения в соответствии с такой концепцией отдельными публичными образованиями отдельных, но взаимно согласованных ДСП

(1.2.5) Утверждение отдельными публичными образованиями отдельных, но взаимно согласованных посредством общей (единой) концепции ДСП.

(1.2.6) Утверждение в составе ДСП, либо отдельным документом взаимно согласованного плана реализации ДСП, в том числе, с определением мероприятий, сроков и заданий в отношении следующего этапа – подготовки взаимосогласованных документов территориального планирования (ДТП)

(2) Комментарий в отношении совместной подготовки документов территориального планирования (ДТП)

(2.1) Создание комиссии (рабочей группы) по обеспечению совместной подготовки ДТП

(2.2) Обеспечение совместной подготовки ДТП, согласование сводной (единой) для всех публичных образований концепции территориального планирования с установлением пороговых критериев для возможности утверждения в соответствии с такой концепцией отдельными публичными образованиями отдельных, но взаимно согласованных ДТП – генеральных планов, схем территориального планирования

(2.3) Утверждение отдельными публичными образованиями отдельных, но взаимно согласованных посредством общей (единой) концепции ДТП - генеральных планов, схем территориального планирования

(2.4) Следует учитывать, что:

а) нет в федеральных законах запретов на взаимодействие органов публичной власти при подготовке ДТП, то есть, нет формально-юридических препятствий для реализации описанной выше схемы;

б) специфика формулировок ныне действующего ГрК РФ, изменённого посредством № 41-ФЗ в 2011 году в части территориального планирования, такова, что институт «совместного территориального планирования» не предусматривает возможности реализации описанной выше схемы (об этом см. ответ на вопрос 2);

в) учитывая «а» и «б» можно сказать, что реализация описанной выше схемы действий возможна, но не в формальных рамках института «совместного территориального планирования», а в рамках иного института, не запрещаемого федеральными законами, например, в рамках института, который условно может быть назван «взаимодействием органов власти при территориальном планировании».

(3) Комментарий в отношении подготовки и применения правил землепользования и застройки (ПЗЗ)

(3.1) ПЗЗ подготавливаются на основе и с учётом документов территориального планирования, а поскольку эти документы взаимосогласованы друг с другом (см. выше), то и для ПЗЗ создаются условия для обеспечения их взаимосогласованности

(3.2) ПЗЗ посредством градостроительных регламентов определяют основу правового режима использования земельных участков. ПЗЗ, будучи согласованными с планами публичной власти, определяют правовые условия для взаимодействия власти и частных лиц в процессе запланированного развития территорий.

(3.3) ПЗЗ не могут и не должны быть тождественными генеральному плану, в частности потому, что: а) правовой режим использования земельных участков начинает действовать с момента принятия ПЗЗ; б) правовой режим использования земельных участков связан с возможностями обеспечения централизованной инфраструктурой; в) отсутствие такой инфраструктуры в момент принятия ПЗЗ, с одной стороны, и наличие права использования земельных участков с момента принятия ПЗЗ, с другой стороны, может деструктивно воздействовать на развитие территорий (создание застройки, не обеспеченной инфраструктурой).

(3.4) В силу (3.3) градостроительные регламенты ПЗЗ должны быть соотнесены со временем (с наступлением такой ситуации, когда формальные права будут соответствовать фактическим возможностям их реализации в части инфраструктуры) - с планами реализации документов территориального планирования.

(4) Комментарий в отношении подготовки на регулярной основе (каждые 3 года) комплексных планов реализации документов территориального планирования

(4.1) Существует оптимальная схема действий (в непосредственном виде законодательно не зафиксирована, но и не запрещена федеральными законами) и неоптимальная схема действий (в непосредственном виде зафиксирована в ГрК РФ – см. об ответ на вопрос 2)

(4.2) Оптимальная схема действий нацелена на подготовку комплексных планов (скоординированных по параметрам и синхронизированных по времени) реализации документов территориального планирования и складывается из следующих положений:

(4.2.1) Уже в генеральных планах должны устанавливаться, определяться:

- 1) сбалансированное соотношение между (а) объёмами застройки и (б) параметрами инфраструктуры (транспортной, инженерной, социальной), обслуживающей соответствующие объёмы застройки;
- 2) мероприятия на первый период реализации генерального плана (как основа для последующей и более детальной подготовки плана реализации генерального плана – см. ниже);
- 3) помимо карты функционального зонирования, карты развития объектов инфраструктуры (в виде карты размещения планируемых объектов), в том числе карта развития систем инженерно-технического обеспечения – основа для подготовки на следующем этапе в составе плана реализации генерального плана комплексного плана развития систем инженерно-технического обеспечения;

(4.2.2) На основе и с учётом генеральных планов подготавливаются скоординированные между собой комплексные планы реализации генеральных планов, которые:

- 1) фактически должны содержать в своём составе, помимо прочего, комплексные планы развития сетей инженерно-технического обеспечения (как основания для последующей подготовки инвестиционных программ организаций коммунального комплекса);
- 2) содержат предложения к проекту бюджетов в отношении затрат на создание объектов централизованной инфраструктуры (транспортной, инженерно-технической, социальной);

3) синхронизируют между собой процессы двух видов: (а) создания застройки в соответствующих местах и в соответствующих объёмах и (б) создания инфраструктурных объектов для обеспечения функционирования соответствующих объёмов застройки в соответствующих местах

(5) Комментарий в отношении периодической подготовки документации по планировке территории, осуществления в режиме государственно-частного партнёрства строительства инфраструктурных и иных объектов

(5.1) При наличии совокупности указанных выше скоординированных друг с другом документов (документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, комплексных планов реализации документов территориального планирования (с планами комплексного развития сетей инженерной инфраструктуры), бюджетов, учитывающих предложения указанных комплексных планов, инвестиционных программ ресурсообеспечивающих организаций) возникает возможность развивать территорию в режиме государственно-частного партнёрства

(5.2) Подготавливаются документы для проведения аукционов по комплексному освоению свободных от застройки территорий и по развитию застроенных территорий

(5.3) В соответствии с договорами между победителями аукционов и органами власти в режиме государственно-частного партнёрства реализуются проекты комплексного освоения свободных от застройки территорий и проекты развития застроенных территорий

(6) Комментарий в отношении постоянно осуществляемого мониторинга процессов реализации документов территориального планирования и документов стратегического планирования

(6.1) Ещё на стадии подготовки документа территориального планирования создаётся параметрическая модель города, содержащая информацию о различных подсистемах города применительно к отдельным земельным участкам, кварталам, микрорайонам, зонам города – информацию, распределённую по различным периодам времени как в прошлом, так и в настоящем и будущем. Такая информация последовательно обновляется по мере развития города

(6.2) Параметрическая модель города является объектом анализа в части направленности происходящих изменений, диспропорций и проблем для выработки соответствующих предложений по корректировке ранее подготовленного блока документов вплоть до правил землепользования и застройки, генерального плана, документов стратегического планирования

(6.3) Таким образом, действия по планированию и реализации планов являются циклическими, направленными на обеспечение адаптивности планов к изменяющимся условиям и обстоятельствам.