

Шаряпова Э. А., Лопатинский И. В., Субботина М. А.

О комплексном и устойчивом развитии территории России

Sharyapova E. A., Lopatinskiy I. V., Subbotina M. A. On the Integrated and Sustainable Development of the Territory of Russia

В контексте изменений градостроительного законодательства тема настоящей статьи особенно актуальна. Новое в законодательстве объясняется задачами, которые ставят перед собой органы власти Российской Федерации (РФ) по улучшению качества жизни, обеспечению благоприятных условий жизни и здоровья граждан РФ. Требования по развитию территорий в России предусматривают не только изменение процедуры, но и обеспечение при строительстве объекта транспортной, социальной, иными видами инфраструктуры. Новое понятие в градостроительном законодательстве — деятельность по комплексному и устойчивому развитию территорий — влечет за собой комплекс мер, необходимых для принятия не только органами власти, но и в проектировании деятельности строительных компаний. В первую очередь градостроительные изменения распространяются на такой правовой акт, как Правила землепользования и застройки. Они не только должны будут структурно обновлены, но и приняты в установленном законодательством РФ порядке. Строительные компании вынуждены согласовывать строительство объекта, особенно жилых домов, с организациями, регулирующими транспортную, социальную доступность. Дополнительные требования к строительству, предъявляемые современным градостроительным законодательством, влечет

The topic of the article is relevant due to changes in urban planning legislation. The new legislation is explained by the tasks set by the authorities of the Russian Federation to improve the quality of life, to ensure favorable living conditions and health of citizens of the Russian Federation. The new requirements for the development of territories in the Russian Federation provide not only for changing the procedure, but also for providing transport, social and other types of infrastructure during the construction of the object. A new concept in urban planning legislation — the activity of integrated and sustainable development of territories — entails a whole range of measures necessary for adoption not only by the authorities, but also in the design of the activities of construction companies. First of all, urban planning changes will affect such a legal act as the Rules of Land Use and Development. They will not only have to be structurally updated, but also adopted in accordance with the procedure established by the legislation of the Russian Federation. Construction companies are forced to coordinate the construction of an object, especially residential buildings, with organizations that regulate transport and social accessibility. Additional requirements for construction, imposed by modern urban planning legislation, will also entail a change in the price policy in the field of housing. The authors try to anticipate the pos-

Шаряпова Эмма Алексеевна — доцент кафедры правового регулирования градостроительной деятельности и транспорта в Санкт-Петербургском государственном архитектурно-строительном университете, кандидат философских наук.

Лопатинский Илья Владимирович — магистрант первого курса специальности «Градостроительное право» в Санкт-Петербургском государственном архитектурно-строительном университете.

Субботина Мария Андреевна — магистрант первого курса специальности «Градостроительное право» в Санкт-Петербургском государственном архитектурно-строительном университете.

© Шаряпова Э. А., Лопатинский И. В., Субботина М. А., 2021

и изменение ценовой политики в сфере жилья. Авторы попытались предвидеть возможные юридические последствия изменений в законодательстве, регулирующем градостроительные правоотношения.

Ключевые слова: комплексное развитие территории, устойчивое развитие территории, Правила землепользования и застройки (ПЗЗ), органы местного самоуправления.

sible legal consequences of the new changes in the legislation regulating urban planning legal relations.

Keywords: integrated development of the territory, sustainable development of the territory, Rules of land use and development (PZZ), local self-government bodies.

Понятие комплексного и устойчивого развития введено в градостроительное законодательство в 2016 г. Это обусловлено задачами, которые поставлены перед государством:

- 1) наиболее полное и эффективное использование территории Российской Федерации (РФ);
- 2) нахождение новых способов и методов хозяйствования.

Комплексное и устойчивое развитие территории — сложное по своему значению понятие, включающее в себя ряд институтов. Интересным представляется анализ Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 3 июля 2016 г. № 373-ФЗ (далее — Закон о комплексном развитии территорий), выполненный Э. К. Трутневым [1]. Как и любой новый термин, понятие «комплексное и устойчивое развитие территории» вызывает много вопросов, подлежащих бурному обсуждению среди урбанистов. Вытекающие из содержания этого понятия проблемы в обобщенном виде выглядят так:

- 1) реализация понятия «деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории» и юридические последствия;
- 2) территория комплексного развития и определение этой территории в пределах территории комплексного развития, их количественные и расчетные показатели;
- 3) юридическая ответственность за нарушение требований, предъявленных для комплексного развития территорий.

Вопросы по определению концепции комплексного и устойчивого развития территории РФ находятся в плоскости территориального планирования, как Федерации в целом, так и региона, и муниципального округа. Вопросы по осуществлению деятельности, связанной с комплексным и устойчивым развитием территорий, требуют таких мер, как подготовка, утверждение, внесение изменений, документация по планировке территории. Планировка территории — это объект градостроительства, который в первую очередь интересует жителей муниципального округа государства, поскольку именно территория муниципального округа реализует права граждан на благоприятные условия для жизни, здоровья, труда и т. д.

Принятие Закона о комплексном развитии территорий повлекло появление нового понятия «деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории» [2]. Изменение произошло в ст. 1 Градостроительного кодекса РФ в форме нового объекта градостроительной деятельности, в частности учитывается

«...комплексное развитие территорий и их благоустройства» (п. 1 ст. 1). Определение Градостроительного регламента (п. 9 ст. 1) дополнено строкой: «а также применительно к территориям, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному развитию территории, расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности соответствующей территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения» [3]. Градостроительное законодательство предусмотрело и передает понятие «устойчивое развитие территории». Какие признаки несет данное определение? С одной стороны, необходимо повышать качество жизни людей, с другой — минимизировать ущерб, который нанесен природе вследствие хозяйственной деятельности человека.

Понятие комплексного и устойчивого развития территорий в законодательстве не определено. Однако можно перечислить признаки, которые выводит законодатель в Градостроительном кодексе РФ. Среди них следующие:

- 1) наличие в градостроительном регламенте дополнительных ограничений, таких как расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности соответствий территории объектам комплексных, транспортных, социальных инфраструктур;
- 2) расчет показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения;
- 3) определение границ территории в целях комплексного и устойчивого развития территории.

Сравним далее в аспекте законодательства с учетом изменений содержание и особенности понятия «деятельность по комплексному и устойчивому развитию территорий», отраженного в таблице 1.

Таблица 1

Сравнительный анализ в связи с появлением понятия «деятельность по комплексному и устойчивому развитию территорий»

Прежнее законодательство	Новое законодательство
Развитие застроенной территории. Комплексное развитие территорий. Развитие территорий с целью строительства стандартного жилья	Комплексное и устойчивое развитие территорий
Отсутствуют	Наличие признаков, понятия «комплексного и устойчивого развития территорий»
Необходимость заключения договоров о развитии территории между застройщиками и органов местного самоуправления и проведение аукциона на заключение договоров	Необходимость заключения договора о комплексном и устойчивом развитии территорий по общему правилу, через торги

Сведения, представленные в таблице 1, позволяют сделать ряд выводов.

Во-первых, ранее, до изменений, в законодательстве отстаивали четкие принципы и признаки такого вида развития территорий, как комплексное освоение территории. В некоторых статьях указано, что к условиям комплексного освоения территории отнесено обязательство сторон, заключивших договор, осуществить на земельном участке строительство объектов комплексных, транспортных и со-

циальных инфраструктур, в соответствии с проектом планировки территории (п. 5 ст. 46.4 Градостроительного кодекса РФ, утратившего силу).

Во-вторых, предполагается только комплексное и устойчивое развитие территорий, независимо от условий, где планируется строительство (в застроенной территории, в жилой или нежилой зоне).

В законодательстве, утратившем силу, было представлено понятие устойчивого развития территории. Данное понятие находило отражение в стратегически важных документах государства, изданных Президентом РФ. Речь идет «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» и «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

Закрепленное в градостроительном законодательстве понятие «устойчивое развитие территории» содержало лишь общие направления территориального развития градостроительной деятельности РФ. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 373-ФЗ вносит ряд изменений в градостроительное законодательство РФ, призванных обеспечить эффективность развития территорий. Несмотря на то, что использование территорий с точки зрения народного хозяйствования претерпевает если не регресс, то застой. О значении комплексного и устойчивого развития территорий говорит и Президент РФ в соответствующих документах [4; 5].

С учетом введенного понятия «деятельность по комплексному и устойчивому развитию территорий» предусмотрена возможность комплексного и устойчивого развития территории двумя способами:

- 1) по инициативе органов местного самоуправления;
- 2) по инициативе правообладателя.

Изучив эти два способа, выявляем, что оба предусматривают необходимость участия органов местного самоуправления. Следовательно, особенно значима роль органов местного самоуправления при реализации «деятельности по комплексному и устойчивому развитию территорий».

Вследствие изменений, внесенных в градостроительное законодательство, возникла необходимость пересмотра документов территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории. В первую очередь это относится к Правилам землепользования и застройки (далее — Правила). Если учитывать, что принятие, внесение изменений в указанные Правила составляют непростую процедуру, то неминуемо возникнут трудности, связанные со временем принятия этого документа. Процедура принятия данных Правил, внесения изменений в них состоит из следующих этапов: 1) глава муниципального образования принимает решение о принятии Правил или внесении изменений в них; 2) создается проект; 3) происходит согласование с компетентными органами власти, специалистами и заинтересованными лицами; 4) осуществляется организация и проведение общественных и публичных слушаний; 5) происходит утверждение проекта Правил и принятие его представительным органом местного самоуправления или внесения изменений в форме решения органа местного самоуправления.

Известно, что не во всех муниципальных образованиях приняты документы территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территорий. Прокурорские проверки обращают внимание на отсутствие Правил землепользования и застройки в ряде субъектов, что ведет к нерациональному использованию земли. Закрепленные в градостроительном регламенте необходимые для строительства требования, обязательны к исполнению. Несоблюдение параметров, игнорирование видов разрешенного использования влекут, в зависимости от степени общественной опасности, административную или уголовную ответственность.

Отсутствие ответственности за то, что органы местного самоуправления не внесли изменения в градостроительные документы, не определили границы комплексного и устойчивого развития территории, не установили расчетные показатели, влечет необязательность исполнения должностными лицами норм градостроительного законодательства. Это противоречит цели и эффективности появления понятия «комплексное и устойчивое развитие территорий» землепользования и застройки.

Литература

1. Трутнев Э. К. Анализ закона № 373-ФЗ «О комплексном развитии территорий» // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 7. С. 70–81.
2. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации (в ред. от 2 августа 2019 г.): федер. закон от 3 июля 2016 г. № 373-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2016. № 27 (ч. II). Ст. 4306.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) (с изм. и доп.). Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/ (дата обращения: 12.05.2021).
4. О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 // Собрание законодательства РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.
5. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

Контактные данные:

Шаряпова Э. А.: 197022, Санкт-Петербург, Академика Павлова (Володарский) ул., д. 11б; e-mail: sharyapova.emma@yandex.ru.

Лопатинский И. В., Субботина М. А.: 190005, Санкт-Петербург, 2-я Красноармейская ул., д. 4; e-mail: m.a.subbotina@yandex.ru.

Contact Details:

Sharyapova E. A.: 11B Akademika Pavlova (Volodarskiy) Str., St. Petersburg 197022, Russia; e-mail: sharyapova.emma@yandex.ru.

Lopatinskiy I. V., Subbotina M. A.: 4, 2nd Krasnoarmeyskaya Str., St. Petersburg 190005, Russia; e-mail: m.a.subbotina@yandex.ru.