

ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ДОКУМЕНТАЦИЯ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ

УДК: 711.4.01
ББК: 85.118

Чистюхин Михаил Олегович

аспирант,
Новосибирский государственный архитектурно-строительный университет.
Новосибирск, Россия, e-mail: mchist@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы разработки документации по планировке территории сельских муниципальных образований в соответствии с Градостроительным кодексом РФ в разрезе содержания общего состава документов. На основе тахеометрического анализа предлагается ранжирование поселений по уровням перспективного развития, вводятся предложения по первоначальным этапам.

Ключевые слова

градостроительство, территориальные зоны, инвентаризация населенных пунктов

Современное законодательство, в частности Градостроительный кодекс РФ (далее ГрК) [1], предусматривает наличие в муниципальных образованиях Правил землепользования и застройки, содержащих карту градостроительного зонирования, и градостроительных регламентов, которые, в свою очередь, содержат виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства; определяют максимальные (минимальные) размеры земельных участков и параметры разрешенного строительства и реконструкции; ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Если необходимость разработки генеральных планов городов не вызывает сомнений, то отношение к генеральным планам поселений сегодня двойственно. С одной стороны, идея создания единой документации территориального планирования страны кажется действительно необходимой для комплексного управления развитием территории, оценки эффективности ее использования. С другой стороны, для этого необходим дифференцированный подход к документации, входящей в состав генерального плана. Судьба сельских населенных пунктов в современной градостроительной ситуации тесно связана с поселениями, в состав которых они входят, а значит, темпы и направления развития на сегодняшний день не регламентированы. Опираясь на ч.6 ст.18 ГК, органы местного самоуправления приняли решение об отсутствии необходимости разработки генеральных планов поселений и населенных пунктов, а в ряде случаев – и правил землепользования и застройки подведомственных территорий скорее из-за отсутствия возможностей (преимущественно финансовых) разработки такого объема градостроительной документации.

Примеры принятия таких решений крайне многочисленны: Ижморский, Шадринский, Становлянский, Верхнеуральский районы и многие другие. Муниципальные образования, расположенные вблизи крупных городов, оказываются если не в перспективной территории развития, предусмотренной генеральными планами таких центров урбанизации, то, по крайней мере, располагают социально и экономически привлекательными условиями для жизни. В то же время отдаленные от экономического центра, а порой и не граничащие с ним и простирающиеся на обширных территориях поселения с немногочисленными редко расположенными населенными пунктами, немногим отличаются от вовсе межселенных территорий. Однако градостроительные нормы носят недифференцированный характер для всех МО. На примере Кемеровского муниципального района на основе тахеометрического анализа характеристик, приведенных в таблице, можно выделить ряд довольно характерных

Основные показатели МО Кемеровский район. Тахеометрический анализ

Муниципальное образование	Площадь, кв. км									Численность, чел.	Средняя плотность населения чел./кв. км.
	общая	населенных пунктов		сельскохозяйственного назначения		лесного фонда		земли промышленности			
Арсентьевское	2015	0,7	15	1,8	36	95,8	1930	0,5	10	1911	127,4
Береговое	247	4,8	11,8	74,5	184	13,4	33	0,2	0,4	4387	371,8
Березовское	113	11,2	12,6	54,0	61	11,5	13	1,1	1,2	5994	475,7
Елькавское	776	3,5	27,1	28,3	219,8	61,7	478,6	1,4	10,8	6448	237,9
Звездное	187	3,6	6,8	64,1	119,8	27,9	52,1	0,9	1,6	4345	639,0
Суховское	22,1	52,9	11,7	19,5	4,3	8,1	1,8	2,7	0,6	5533	472,9
Щегловское	621	2,3	14,3	42,3	262,7	37,0	229,8	12,7	78,7	5382	376,4
Ягуновское	157	7,6	12	63,4	99,6	16,9	26,5	0,5	0,8	3562	296,8
Ясногорское	161	6,0	9,7	64,8	104,3	24,3	39,1	1,5	2,4	7183	740,5
Кемеровский район	4299,1	10,3	121,0	45,8	1091,5	32,9	2803,9	2,4	106,5	44745,0	415,4

для городских округов типов поселений [2]:

1. Микропоселения. Они занимают небольшую площадь территории, в большей степени занятой землями населенных пунктов, и являются перспективой развития городской застройки административного центра. Примером в данном случае является Суховское поселение площадью 22 км², включающее 2 населенных пункта – д. Сухово и пос. Металлплощадка (административный центр)¹. Территориально границы поселения, населенных пунктов и городского округа расположены вплотную. Плотность населения в населенных пунктах 472,9 чел./км². Предпосылками к включению в границы города Кемерово являются также развитая инфраструктура, маятниковая миграция населения, высокий уровень малого бизнеса и наличие рабочих мест.

2. Макропоселения. Занимают обширные территории, часто наиболее удаленные и наименее заселенные. Населенные пункты в составе таких МО сильно удалены друг от друга, что затрудняет развитие инфраструктуры и инженерной подготовки развития территории. Примером такого поселения, занимающего площадь, сравнимую с административным центром (более 2000 км²), является Арсентьевское. Большая часть его территории (95%) занята землями лесного фонда².

3. Мезопоселения. Промежуточное и в то же время наиболее распространенное звено в данной классификации. К ним относятся остальные поселения, имеющие схожие характеристики как по уровню инфраструктуры, численности и плотности населения, так и по площади; их социально-экономические параметры в каждом случае индивидуальны и зависят от многих факторов, в том числе от динамики развития административного центра, наличия природных ресурсов, инженерно-транспортных магистралей различного назначения и т. д.

Таким образом, помимо основного критерия, предусмотренного ГрК, о необходимости генерального плана и правил землепользования и застройки при размещении на территории объектов муниципального, регионального и федерального назначений, появляются другие критерии, основанные, прежде всего, на численности населения и его росте. При условии стагнации, равно как и при падении численности населения в совокупности с выполненными нормами обеспечения инфраструктуры, поселения можно условно назвать автономными и в таком случае принятие решения об отсутствии необходимости разработки градостроительной документации стало бы уместным.

В районах, прилегающих к административным центрам, подобная модель сложно реализуема ввиду постоянного роста населения, инфраструктуры, застройки, поэтому разработка градостроительной документации становится необходимостью. Так сложилось,

что с появлением ГрК, обязавшего все МО подготовить генеральные планы, началась череда проблем, связанных с непониманием ситуации как со стороны глав городов и районов, так и со стороны проектировщиков. Разработанные по принуждению, правила землепользования и застройки все просто копировали друг у друга, таким образом, с одной стороны, создав относительно схожий по классификации список территориальных зон, с другой – породив излишние усложнения поставленной задачи, например дифференцирование промышленных зон по классу предприятий. На данный момент в Кемеровском районе в целях упрощения градостроительной документации упраздняется подобное разделение как в зонах промышленности, так и в зонах общественно-делового назначения, а также в зонах инженерной и транспортной инфраструктуры.

В настоящее время поступить подобным образом с зонами жилой застройки, к сожалению, нельзя из-за разграничения садовых товариществ сезонного проживания, не имеющих права регистрации в домах на таких участках, и населенных пунктов, обладающих такими возможностями, однако подчас мало отличающихся от СНТ с развитой инфраструктурой. Однако в настоящее время подготовлен законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон "О садовых, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан"», снимающий запрет на регистрацию по месту жительства в индивидуальных жилых домах на садовых и дачных участках [3]. Понятие пригодности для проживания зданий и сооружений, разумеется, будет определяться правительством РФ, однако уже сейчас можно прогнозировать, что наложение все большего количества регламентов на индивидуальное жилищное строительство влечет за собой качественно новый уровень разработки градостроительной документации и контроля требований, предъявляемых к инженерной инфраструктуре и коммуникациям. Используемые сегодня показатели потребления, рассчитываемые укрупненно, уже не отвечают действительности. Инвентаризация земельных участков и создание регламентов использования топливно-энергетических ресурсов могло бы стать одним из основополагающих аспектов прогнозирования развития инженерной инфраструктуры муниципальных образований.

Необходимо понять, в каких районах и поселениях действительно достаточно принятия решения об отсутствии необходимости разработки генеральных планов, а в каких они все же нужны. В настоящее время, исходя из требований ГрК, любое строительство, равно как и реконструкция, муниципальных или федеральных объектов требует наличия градостроительных планов. Если рассматривать МО, удаленные от административных центров, с плавно убывающим или находящимся в стадии стагнации населением и весьма ограниченным бюджетом, то элементарный ремонт любого социального объекта повлечет значительное, если не многократное, удорожание. Кроме того, неспособность прогнозирования развития приведет к разработке генеральных планов краткосрочной реализации, т. е. повлечет за собой повторение уже совершенных социально-экономических ошибок. А если речь пойдет о реконструкции транспортной магистрали, транзитом проходящей через подобные поселения (например, Убинский район Новосибирской области), зачем в таком случае нужна разработка генерального плана в экономически дотируемом муниципальном образовании? Но одновременно с этим именно такая ситуация станет чуть ли не единственным шансом выполнения градостроительной документации данного МО за счет средств бюджетов других уровней.

В сложившейся ситуации катастрофической нехватки мониторинга развития территории первым необходимым шагом должна стать массовая инвентаризация земельных участков. В землях населенных пунктов и садоводческих товариществ в настоящее время действует дачная амнистия, позволяющая приводить в соответствие документацию на земельные участки, находящиеся в частной собственности и в бессрочном пользовании. Установление границ таких участков – первый шаг к развитию системы регламентов, нуждающейся в многочисленных дополнениях.

Исторически сложившийся стихийный рост городского населения, составивший 73% в начале XXI столетия, также нуждается в некотором регулировании. Он порождает две проблемы. Во-первых, чрезмерный рост населения в городах подстегивает к наиболее быстрому и далеко не всегда качественному росту жилой застройки. Сегодня очевидно, что создаваемые благоустроенные территории многоквартирных домов уже в обозримом будущем превратятся в неблагоприятные, неудобные для реконструкции районы. С трудом решаются подобные вопросы в отношении ветхого, аварийного жилья барачного типа сейчас, и практически отсутствуют стратегии реконструкции районов, заполненных «хрущевками», а эти стратегии очень скоро окажутся просто необходимыми. Во-вторых, истощение человеческих ресурсов в сельских территориях ведет к упадку сельского хозяйства и других социально-экономических составляющих таких МО.

Для сохранения и развития агропромышленного комплекса необходимо создание и реализация программ возрождения сельских территорий. Опираясь на опыт стран ближнего зарубежья, отметим эффективность работы такой программы в Республике Беларусь³.

Сутью данной программы является экономическое содействие развитию малого и среднего бизнеса, а также решение жилищных проблем молодых семей. Например, п. 4.1 освобождает от арендной платы за земельные участки юридических лиц, ведущих деятельность в соответствии с государственной программой. А молодые семьи имеют возможность получить благоустроенный дом в собственность с земельным участком и правом регистрации при условии трудоустройства и работы на протяжении регламентированного срока в сельской местности в любой отрасли.

В России же, напротив, наблюдается тенденция обеспечения льготами по оплате услуг ЖКХ, по земельному налогу в больших и крупных городах, в то время как в поселениях все чаще регистрируются граждане, имеющие определенные льготы, чаще всего это ветераны труда, пенсионеры, вышедшие из трудоспособного возраста.

Еще одним критерием интенсивности развития территории может стать процент отмежеванных земельных участков в составе населенного пункта. Этот параметр, пусть и вторично характеризует градостроительную ситуацию, но напрямую отражает социально-экономическую привлекательность и активность населения данной территории. Такой параметр необходимо рассматривать в динамике развития. Опираясь на статистические данные января каждого года, можно проследить динамику устойчивого роста.

Согласно ч.1 ст. 35 Градостроительного кодекса в результате градостроительного зонирования выделяют зоны следующих видов: жилые, общественно-деловые, производственные, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов и иные виды территориальных зон.

В рамках устойчивого развития Кемеровского района мы рассматриваем вопросы оптимизации территориального зонирования. Органы местного самоуправления многих муниципальных образований, вынужденные приступить к разработке правил застройки и землепользования, оказались не готовы подойти к поставленной задаче в полной мере индивидуально. Принцип заимствования (а чаще копирования) дифференцирования при разработке карт градостроительного зонирования оказался не всегда уместным, что стало причиной упрощения сложившейся структуры градостроительного зонирования. А именно, существовавшее прежде разделение промышленных зон по классу вредности предприятий более оптимально реализуется расширением спектра условно разрешенных видов использования земельных участков совместно с полным слиянием внутри зон производственного вида на карте градостроительного зонирования. Объединение зон инженерной и транспортной инфраструктуры также повлекло более детальную проработку регламентов и упростило существовавшую ранее структуру. В аспекте проделанной

работы возрастает привлекательность общественно-деловой зоны для малого бизнеса, что благотворно влияет на развитие территории населенных пунктов в целом.

В то же время подобное решение уместно не во всех муниципальных образованиях: сложившаяся система разделения внутри видов территориальных зон необходима для больших и крупных городов, административных центров, но она избыточна для муниципальных образований районов. Карты градостроительного зонирования являются одним из основных материалов при разработке генеральных планов, поэтому наиболее эффективным стало бы взаимодействие детализированного картографического материала генерального плана и упрощенной структуры карт градостроительного зонирования территории. Усложнение структуры градостроительных регламентов в перспективе должно оживить ныне фиктивную процедуру проведения публичных слушаний, с помощью которой производится изменение вида разрешенного использования земельных участков.

Устойчивое развитие населенных пунктов в составе поселений часто происходит за счет малоэтажного строительства сезонного проживания, однако пятно застройки на картах градостроительного зонирования не отражает различия земель в границах населенных пунктов по категории их использования. Кроме того, населенные пункты, образованные из состава садовых и дачных товариществ, преимущественно содержат земли, предназначенные для целей, не связанных со строительством. Количественное соотношение земельных участков различных категорий может стать характеристикой потенциального роста и развития территории, а также позволит дифференцировать такие населенные пункты между собой от приближенных к городской среде до сравнимых с садовыми товариществами. Более детализированный расчет можно получить при инвентаризации земель населенных пунктов, основанной на площадных показателях таких земельных участков в комплексе с показателем уплотнения отмежеванных земельных участков в соответствии с действующим законодательством. Несмотря на большую разницу общей площади поселений, порой отличающихся более чем в 10 раз, площадь и численность населенных пунктов остается стабильной, что говорит о естественно созданной комфортной плотности населения. Проводить подобного рода инвентаризацию необходимо с установленным ежегодным периодом для анализа динамики развития населенных пунктов.

Выводы

Для наиболее эффективного стратегического планирования развития территорий при разработке генеральных планов необходимо проводить инвентаризацию населенных пунктов, включающую следующие параметры.

1. Баланс территорий, включающий анализ фактического использования земельных участков и выявление их самовольного использования.

2. Выявление земельных участков, пригодных для создания объектов социального назначения в структуре уже сложившейся застройки. Обычно в жилой зоне не хватает не только детских садов и школ, но и таких объектов, как детские площадки, спортивные сооружения, и т. д.

3. Выявление неиспользуемых земельных участков. Законодательством предусмотрено отчуждение таких территорий в случае длительного простоя, однако сложившаяся практика либо не предусматривает их отчуждения вовсе, либо впоследствии они повторно предоставляются для тех же целей иным лицам, в то время как могут быть использованы под размещение социальных объектов. Сложность данного пункта состоит в длительном отслеживании таких участков (не менее трех лет).

Необходим более дифференцированный подход к составу генеральных планов, а именно: введение различного состава градостроительной документации в зависимости от демографических показателей, что должно привести к оптимизации затрат на ее разработку.

Примечания

¹Об утверждении правил землепользования и застройки муниципального образования «Суховское сельское поселение»: Решение Кемеровского районного Совета народных депутатов от 24.09.2010 № 451.

²Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования «Арсентьевское сельское поселение»: Решение Кемеровского районного Совета народных депутатов от 29.04.2010 № 416.

³Указ Президента Республики Беларусь от 01.08.2011 N 342 “О Государственной программе устойчивого развития села на 2011 – 2015 годы”.

Библиография

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 24.11.2014) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. – URL: http://www.consultant.ru/popular/gskrf/?utm_campaign=law_doc&utm_source=google.adwords&utm_medium=cpc&utm_content=21075513.3233846&gclid=CK6lhq6pxcICFeXUcgodZrQAWA

2. О статусе и границах муниципальных образований: Закон Кемеровской области от 17.12.2004 N 104-ОЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.guaig42.ru/law/zakoni/>

3. Право.ру [Электронный ресурс]. – URL: <http://pravo.ru/news/view/86190/>

4. Найданова-Каховская, Е.А. А был ли генплан? (Механизмы корректировки улично-дорожной сети города в пользу частного застройщика) [Электронный ресурс] / Е.А. Найданова-Каховская // Архитектон: известия вузов. – 2014. – №46 Приложение. – URL: http://archvuz.ru/2014_22/6

5. Береговских, А.Н. Как улучшить градостроительные и земельно-имущественные законопроекты? [Электронный ресурс] / А.Н. Береговских // Управление развитием территории. – 2014. – №1. – URL: <http://gisa.ru/file/file3056.pdf>

Произведение «Градостроительная документация сельских поселений», созданное автором по имени Чистюхин Михаил Олегович, публикуется на условиях лицензии Creative Commons «Attribution» («Атрибуция») 4.0 Всемирная.



Чистюхин Михаил Олегович
аспирант,
Новосибирский государственный архитектурно-строительный университет,
Новосибирск, Россия, e-mail: mchist@mail.ru

Статья поступила в редакцию 02.11.2014
Электронная версия доступна по адресу: http://archvuz.ru/2015_1/7
© М.О. Чистюхин 2015
© УралГАХА 2015

RURAL SETTLEMENT PLANNING DOCUMENTATION

Chistyukhin Mikhail O.

PhD student,
Novosibirsk State University of Architecture and Civil Engineering.
Novosibirsk, Russia, e-mail: mchist@mail.ru

ABSTRACT

The article considers issues in the development of planning documentation for rural municipalities in accordance with the Urban Planning Code of the Russian Federation with reference to the overall structure of documents. Based on tacheometric analysis, the author suggests ranking settlements by level of development potential and proposes initial steps to be taken in this process.

KEY WORDS

planning, territorial zones, inventory of settlements

References

1. Urban Planning Code of the Russian Federation of 29.12.2004 No. 190-FZ (rev. of 24.11.2014) [online]. ConsultantPlus. Available from: http://www.consultant.ru/popular/gskrf/?utm_campaign=law_doc&utm_source=...21075513.3233846&gclid=CK6lhq6pxcICFeXUcgodZrQAWA (in Russian)
2. On the Status and Boundaries of Municipalities: Law of Kemerovo Region of 17.12.2004 No. 104-OZ [online]. Available from: <http://www.guaig42.ru/law/zakoni/> (in Russian)
3. Pravo.ru [online]. Available from: <http://pravo.ru/news/view/86190/> (in Russian)
4. Naidanova-Kakhovskaya, E.A. (2014) Was There a Master Plan? (Mechanisms of Adjustment of Urban Traffic Network in Favour of a Private Developer) [online] Architecton: Proceedings of Higher Education. No.46 Supplement. Available from: http://archvuz.ru/2014_22/6 (in Russian)
5. Beregovskikh, A.N. (2014) How to Improve Urban Planning and Landed Property Bills? [online] Territorial Development Management. 2014. No.1. Available from: <http://gisa.ru/file/file3056.pdf> (in Russian)