

УДК 332.14

Правовые проблемы территориального планирования

Чумакова Ольга Вячеславовна

Кандидат юридических наук,
Московский государственный строительный университет,
129337, Российская Федерация, Москва, Ярославское шоссе, 26;
e-mail: 7406976@gmail.com

Аннотация

Принципиальное изменение социально-экономического базиса развития России, урбанизация привели к возникновению таких сложных проблем, как утрата целостности социально-экономического пространства, стагнация городов и целых территорий, неравномерность развития городов и поселений, зачастую переходящая в необратимую деградацию, увеличение миграционного оттока из периферийных центров, малых городов, рост числа депрессивных территорий и поселений, что повлекло за собой удорожание жилищного строительства, усложнение решения транспортных, инженерно-технических, экологических проблем, коммерциализацию застройки, вызывающую острые социальные конфликты. Представляется, указанные проблемы во многом вызваны тем, что Градостроительный кодекс РФ заложил отраслевой подход при территориальном планировании, который позволяет органам государственной власти и местного самоуправления принимать документы территориального планирования, которые направлены на решение отдельных краткосрочных экономических задач в ущерб задачам комплексного устойчивого развития территорий. Кроме того, российское законодательство не предусматривает единство стратегического социально-экономического и территориального планирования, не содержит нормы об обязательности комплексной схемы территориального планирования Российской Федерации и определяет пути развития страны посредством принятия отдельных ведомственных схем.

Для цитирования в научных исследованиях

Чумакова О.В. Правовые проблемы территориального планирования // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 5А. С. 157-162.

Ключевые слова

Развитие, комплексная схема, планирование, отраслевой подход, право.

Введение

Прогнозирование и планирование территорий, в рамках стратегического планирования, в условиях сложного ландшафта, под влиянием транспортного коридора, для Урала представляет большой интерес, так как города преимущественно образовывались из заводов на реках, актуально и для все страны [Вишневецкая, 2018, 49]. Проблема несовершенства использования ряда существующих ресурсов, а именно четыре основные составляющие (полезные ископаемые; положение города в территориально–промышленном кластере; роль промышленных предприятий, расположенных на территории города и в промышленном комплексе всей страны; ландшафт) для создания новой функциональной и комфортной среды обитания человека [Федяева, 2018, 160]. Необходимо отметить, что первоначально возникают социальные проблемы и забота о качестве жизни человека, соответственно территории рассматриваются как системы расселения. Зачастую территории, обладающие хорошим потенциалом, при неграмотном управлении и планировании становятся депрессивными, что недопустимо для Российской Федерации.

Стратегия развития страны 2030 определяет основную цель социально-экономического развития России – долгосрочную перспективу способов и возможностей обеспечения устойчивого повышения благосостояния населения Российской Федерации, национальной безопасности, развития экономики, укрепление позиций России в мировом сообществе. Для достижения этой цели существенная роль отводится территориальному планированию, градостроительству в муниципальных образованиях. Модель динамичного и сбалансированного развития Урала должна основываться на грамотном сочетании экономики, социальной сферы и сферы природопользования, с учетом исторических особенностей исследуемой территории [Анищенко, 2018, 30].

Основная часть

Градостроительная доктрина РФ как основная часть территориального планирования обозначает право человека на сбалансированную материальную среду, безопасность, достойное качество жизни, а также значимое совершенствование пространственной организации страны средствами градостроительства. Определяет принципы градостроительной деятельности, среди которых устойчивость развития и гармонизация общественного развития; ставит проблемы малых городов и сел, часто олицетворяющих неповторимость, природное разнообразие страны, а также проблему неравномерности распределения на территории страны городских и сельских поселений [Саргсян, 2017, 542].

В соответствии с этими положениями необходимо стремиться к совершенствованию систем расселения, грамотно используя существующие ресурсы.

В регулировании и развитии городских территорий основными участвующими субъектами являются органы государственной власти и органы местного самоуправления (МСУ), городское население, а также строительные организации и частные инвесторы. При этом в формировании направлений развития градостроительства и территориального планирования главная роль отводится органам местного самоуправления [Коваленко, 2018, 27]. В целях обеспечения благоприятной обстановки в рассматриваемой нами области, органы государственной власти и местного самоуправления имеют свои специфические обязанности и права. К полномочиям органов МСУ относятся: проведение публичных слушаний, подготовка и утверждение документов территориального планирования, программ комплексного развития систем

коммунальной инфраструктуры, транспортной инфраструктуры, социальной инфраструктуры [Родина, 2018, 217]. В то время как управление на государственном и региональном уровне преимущественно связано с осуществлением регулирующей и контрольной деятельности в области государственной градостроительной политики, органы МСУ призваны осуществлять непосредственную градостроительную деятельность на своей территории, реализовывая муниципальные программы и проекты [Нуртдинова, 2018, 150]. Именно ими определяется градостроительная политика на данной территории, именно они привлекают частных инвесторов и строительные организации, занимаются решением возникающих в процессе социально-экономических проблем и отчитываются перед местным населением за результаты проделанной работы [Планерский, 2017, 105]. Полномочия органов МСУ в области градостроительной деятельности указаны в ст. 8 ГрК РФ. Местное самоуправление осуществляется в муниципальных районах, городских округах и поселениях, поэтому объем полномочий органов МСУ в рассматриваемой сфере деятельности зависит от конкретного вида муниципального образования. В первую очередь, полномочия органов МСУ в сфере градостроительства заключаются в подготовке и утверждении документов территориального планирования. Территориальное планирование направлено на определение в документах назначения территорий, исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов, в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований [Дзущева, 2017, 50]. Исходя из вышеизложенного определения, становится понятно, что решение многих немаловажных вопросов, которые относятся к качеству жизни населения, земельным отношениям, а также охране окружающей среды должно находить свое сбалансированное, комплексное решение именно в рамках территориального планирования [Глинщикова, 2018, 80]. Однако на сегодняшний день многие жители не довольны условиями, в которых они проживают и одной из причин неблагоприятной среды городов является недостаточный учет «человеческого» фактора в проектировании. Проанализировав данную ситуацию, мы пришли к выводу, что проблема заключается в процессе подготовки документов территориального планирования, где принимаются попытки одновременно реализовать [Боряева, 2018, 12].

Результаты и обсуждение

Цели государства, которые связаны со строительством инфраструктур и объектов государственного и регионального значения. Сюда же входит реализацией задач гражданской обороны, предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Общественные интересы территориального сообщества, выражающиеся в обеспечении безопасности проживания, улучшении экологической ситуации, а также развитии муниципальных инженерных и социальных инфраструктур [Зеленский, 2018, 10]. Частные интересы инвесторов, застройщиков, права собственников недвижимости, а также права жителей на благоприятные условия жизнедеятельности. В такой ситуации сложно обеспечить учет всех целей и интересов участвующих субъектов и найти компромисс между противоречивыми и порой взаимоисключающими предложениями при подготовке схемы территориального планирования. Поэтому при строительстве, которое осуществляется на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и документации по планировке территории зачастую не учитывают мнения местных жителей [Мальцева, 2018, 607]. Например, при формировании территориальных планов не всегда берется в расчет необходимость

постройки объектов социально-культурного назначения. Причинами принятия решений, не соответствующих желаниям населения, проживающего на данной территории, может быть то, что их просто-напросто не услышали или же не стали слушать в силу каких-то обстоятельств. Порой случается так, что в пакет этих документов вносятся изменения, связанные с производственной и строительной необходимостью, при этом мнения граждан не учитываются. Мнения граждан не учитываются, даже несмотря на то, что целью территориального планирования является — «обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека», а градостроительство вообще можно определить как один из решающих факторов реализации конституционного права гражданина РФ на благоприятную окружающую среду, обеспечение безопасности и устойчивого социально-экономического развития страны [Осипова, 2018, 45]. Поэтому в данной работе, одним из вариантов решения обозначенных проблем является возможность включения в ГрК РФ положения о необходимости проведения по итогам публичных слушаний социологического опроса населения. К данному процессу должен быть подключен профессионал-социолог, обладающий инструментами для выявления социальных факторов и интересов [Блажнюк, 2018, 225]. После того как социологический опрос будет завершен в пакет градостроительной документации обязательно должны быть внесены изменения с учетом высказанных мнений и предложений.

Заключение

Участие граждан в процессе территориального планирования должно рассматриваться как: право вносить предложения, право собственника, право человека на благоприятные условия жизнедеятельности. Данное предложение будет являться гарантией того, что если интересы инвесторов и войдут в противоречие с интересами городского сообщества в целом, то мнение последних будет услышано и учтено. На сегодняшний же день результаты публичных слушаний носят лишь рекомендательный характер, вследствие чего и складываются конфликтные ситуации между населением и местным самоуправлением. При подготовке подобных проектов, должна проводиться большая работа по разъяснению населению смысла и содержания инициатив властей. Таким образом, решив проблему прямого взаимодействия муниципальных органов власти и гражданского общества, можно значительно улучшить положение дел в градостроительной области.

Библиография

1. Анищенко А.А., Лагунова Е.В. Регулирование инвестиционной деятельности // Методологические основы и научно-практические положения институционального прогнозирования и планирования в системе государственного регулирования экономики. 2018. С. 29-30.
2. Блажнюк В.А. Инструменты государственного регулирования инвестиционной деятельности организаций // Синергия Наук. 2018. № 23. С. 224-228.
3. Боряева Т.Ф. Особенности нормативного регулирования инвестиционной деятельности региона // Региональные проблемы развития малого агробизнеса. 2018. С.10-14.
4. Вишневская Н.Г., Кутлина О.А. Антимонопольное регулирование инвестиционной деятельности фирмы // Вектор экономики. 2018. № 3 (21). С. 49.
5. Глинщикова Т.В., Сердюкова В.С. К вопросу о некоторых особенностях регулирования инвестиционной деятельности в России // Эпомен. 2018. № 12. С. 77-83.
6. Дзуцева Д.М., Лолаева А.С., Бутаева Э.С. Особенности регулирования инвестиционной деятельности в регионе на примере РСО-АЛАНИЯ // Право и государство: теория и практика. 2017. № 10 (154). С. 49-55.
7. Зеленский Д.С., Ивков М.П., Рожков Г.В. Регулирование инвестиционной деятельности в Российской Федерации // ПРО-Экономика. 2018. Т. 2. № 4 (6). С. 10.

8. Коваленко Е.В., Прадед О.В. Нормативно-правовое регулирование инвестиционной деятельности в АПК // Научное обеспечение развития АПК в условиях импортозамещения. СПб., 2018. С. 26-28.
9. Мальцева А.А. Особенности государственного и регионального регулирования инвестиционной деятельности в России // Научное сообщество студентов. Междисциплинарные исследования. 2018. С. 604-609.
10. Нуртдинова Л.Р. Нормативно-правовое регулирование инвестиционной деятельности // Прорывные научные исследования как двигатель науки. 2018. С. 148-153.
11. Осипова Ю.Ю., Лобанкова А.Е. Регулирование инвестиционной деятельности в Ставропольском крае // Экономика и управление: проблемы, решения. 2018. Т. 5. № 4. С. 42-47.
12. Планерский А.В. Механизмы регулирования органами государственного управления инвестиционной деятельности в АПК // Актуальные проблемы государственного и муниципального управления глазами молодых ученых. 2017. С. 103-109.
13. Родина А.М., Рудко М.В. О регулировании инвестиционной деятельности в Красноярском крае // Молодежь Сибири – науке России. 2018. С. 215-220.
14. Саргсян Ю.Г., Резаева А.А. Государственное регулирование инвестиционной деятельности (на примере Самарской области) // Актуальные проблемы и тенденции развития современной экономики. 2017. С. 540-545.
15. Федяева О.А. Государственное регулирование инвестиционной деятельности // Финансовые рынки и экономический рост. 2018. С. 158-163.

Legal issues of territorial planning

Ol'ga V. Chumakova

PhD in Law,

Moscow State University of Civil Engineering,

129337, 26, Yaroslavskoye highway, Moscow, Russian Federation;

e-mail: 7406976@gmail.com

Abstract

Fundamental changes in the socio-economic basis of development of Russia and urbanization have led to the emergence of such complex problems as the loss of the integrity of socio-economic space, stagnation of cities and entire territories, uneven development of cities and settlements, often turning into irreversible degradation, increasing migration outflow from peripheral centers, small towns, the growth of the number of depressed areas and settlements, which led to a rise in the cost of housing construction, the complexity of solutions to transport, engineering, environmental problems, the commercialization of development, causing acute social conflicts. It appears that these problems are largely caused by the fact that the town-planning code of the Russian Federation laid a sectoral approach to territorial planning, which allows public authorities and local governments to accept documents of territorial planning, which is aimed at solving short-term economic goals to the detriment of the goals of the integrated sustainable development of territories. In addition, Russian legislation does not provide for the unity of strategic socio-economic and territorial planning, does not contain rules on the mandatory integrated territorial planning scheme of the Russian Federation and determines the ways of development of the country through the adoption of separate departmental schemes.

For citation

Chumakova O.V. (2019) Pravovye problemy territorial'nogo planirovaniya [Legal issues of territorial planning]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (5A), pp. 157-162.

Keywords

Development, complex scheme, planning, sectoral approach, law.

References

1. Anishchenko A.A., Lagunova E.V. (2018) Regulirovanie investitsionnoi deyatelnosti [Regulation of investment activity]. In: Metodologicheskie osnovy i nauchno-prakticheskie polozeniya institutsional'nogo prognozirovaniya i planirovaniya v sisteme gosudarstvennogo regulirovaniya ekonomiki [Methodological foundations and scientific and practical provisions of institutional forecasting and planning in the system of state regulation of the economy].
2. Blazhnyuk V.A. (2018) Instrumenty gosudarstvennogo regulirovaniya investitsionnoi deyatelnosti organizatsii [Tools of state regulation of investment activities of organizations]. *Sinergiya Nauk* [Synergy of Sciences], 23, pp. 224-228.
3. Boryaeva T.F. (2018) Osobennosti normativnogo regulirovaniya investitsionnoi deyatelnosti regiona [Features of regulatory regulation of investment activities of the region]. In: Regional'nye problemy razvitiya malogo agrobiznesa [Regional problems of small agribusiness development].
4. Dzutseva D.M., Lolaeva A.S., Butaeva E.S. (2017) Osobennosti regulirovaniya investitsionnoi deyatelnosti v regione na primere RSO-ALANIYA [Features of regulation of investment activities in the region on the example of RNO-Alanya]. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika* [Law and the State: Theory and Practice], 10 (154), pp. 49-55.
5. Fedyayeva O.A. (2018) Gosudarstvennoe regulirovanie investitsionnoi deyatelnosti [State regulation of investment activity]. In: Finansovye rynki i ekonomicheskii rost [Financial markets and economic growth].
6. Glinshchikova T.V., Serdyukova V.S. (2018) K voprosu o nekotorykh osobennostyakh regulirovaniya investitsionnoi deyatelnosti v Rossii [On the question of some features of the regulation of investment activity in Russia]. *Epomen*, 12, pp. 77-83.
7. Kovalenko E.V., Praded O.V. (2018) Normativno-pravovoe regulirovanie investitsionnoi deyatelnosti v APK [Legal regulation of investment activity in the agro-industrial complex]. In: Nauchnoe obespechenie razvitiya APK v usloviyakh importozameshcheniya Sbornik nauchnykh trudov [Scientific support of the development of the agroindustrial complex in terms of import substitution]. St. Petersburg.
8. Mal'tseva A.A. (2018) Osobennosti gosudarstvennogo i regional'nogo regulirovaniya investitsionnoi deyatelnosti v Rossii [Features of state and regional regulation of investment activity in Russia]. In: Nauchnoe soobshchestvo studentov. Mezhdistsiplinarnye issledovaniya [Scientific community of students. Interdisciplinary research].
9. Nurtidinova L.R. (2018) Normativno-pravovoe regulirovanie investitsionnoi deyatelnosti [Legal regulation of investment activity]. In: Proryvnye nauchnye issledovaniya kak dvigatel' nauki [Breakthrough scientific research as an engine of science].
10. Osipova Yu.Yu., Lobankova A.E. (2018) Regulirovanie investitsionnoi deyatelnosti v Stavropol'skom krae [Regulation of investment activity in the Stavropol Territory]. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya* [Economy and management: problems, solutions], 5, 4, pp. 42-47.
11. Planerskii A.V. (2017) Mekhanizmy regulirovaniya organami gosudarstvennogo upravleniya investitsionnoi deyatelnosti v APK [Mechanisms of regulation by government bodies of investment activity in the agro-industrial complex]. In: Aktual'nye problemy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya glazami molodykh uchenykh [Actual problems of state and municipal management through the eyes of young scientists].
12. Rodina A.M., Rudko M.V. (2018) O regulirovanii investitsionnoi deyatelnosti v Krasnoyarskom krae [On the regulation of investment activity in the Krasnoyarsk Territory]. In: Molodezh' Sibiri – nauke Rossii [Youth of Siberia for Russian science].
13. Sargsyan Yu.G., Rezaeva A.A. (2017) Gosudarstvennoe regulirovanie investitsionnoi deyatelnosti (na primere Samarskoi oblasti) [State regulation of investment activity (on the example of the Samara region)]. In: Aktual'nye problemy i tendentsii razvitiya sovremennoi ekonomiki [Actual problems and development trends of the modern economy].
14. Vishnevskaya N.G., Kutlina O.A. (2018) Antimonopol'noe regulirovanie investitsionnoi deyatelnosti firmy [Antimonopoly regulation of investment activity of the company]. *Vektor ekonomiki* [Vector economy], 3 (21), p. 49.
15. Zelenskii D.S., Ivkov M.P., Rozhkov G.V. (2018) Regulirovanie investitsionnoi deyatelnosti v Rossiiskoi Federatsii [Regulation of investment activity in the Russian Federation]. *PRO-Ekonomika* [PRO-Economy], 2, 4 (6), p. 10.