ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 4

Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЗОНИРОВАНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ СЕЛЬСКИХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ 7

1.1. Анализ нормативно-правовой базы зонирования территорий сельских населенных пунктов 7

1.2. Функциональное зонирование территорий сельских населенных пунктов 21

1.3. Строительное зонирование территорий сельских населенных пунктов 32

2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗОНИРОВАНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИИ ПОСЁЛКА КАМСКИЙ ЛЕСПРОМХОЗ МАМАДЫШСКОГО РАЙОНА РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН 37

2.1 Структура документов градостроительного зонирования и градостроительных регламентов посёлка Камский Леспромхоз Мамадышского Района Республики Татарстан 37

2.3. Градостроительное зонирование как инструмент правовой реализации генерального плана посёлка Камский Леспромхоз Мамадышского Района Республики Татарстан 42

3. РОЛЬ ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ В РЕГУЛИРОВАНИИ ПОРЯДКА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ ПОСЁЛКА КАМСКИЙ ЛЕСПРОМХОЗ МАМАДЫШСКОГО РАЙОНА РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН 52

3.1. Разработка правил землепользования и застройки посёлка Камский Леспромхоз Мамадышского Района Республики Татарстан 52

3.2. Особенности использования земельных участков в границах территориальных зон посёлка Камский Леспромхоз Мамадышского Района Республики Татарстан 56

4. ПРОБЛЕМЫ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗОНИРОВАНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ СЕЛЬСКИХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ 66
4.1. Проблемы осуществления зонирования и планирования территорий посёлка Камский Леспромхоз Мамадышского Района Республики Татарстан 66
4.2. Совершенствование правового регулирования зонирования и планирования территорий сельского населенного пункта на основе опыта посёлка Камский Леспромхоз Мамадышского Района 71
ЗАКЛЮЧЕНИЕ 78
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 82
ПРИЛОЖЕНИЕ 1 92
ПРИЛОЖЕНИЕ 2 93
ПРИЛОЖЕНИЕ 3 94
ПРИЛОЖЕНИЕ 4 95
ПРИЛОЖЕНИЕ 5 96
ПРИЛОЖЕНИЕ 6 97
ПРИЛОЖЕНИЕ 7 98
ПРИЛОЖЕНИЕ 8 99
ПРИЛОЖЕНИЕ 9 100
ПРИЛОЖЕНИЕ 10 101
ПРИЛОЖЕНИЕ 11 104

ВВЕДЕНИЕ

Местное самоуправление сталкивается с множеством вопросов и проблем, касающихся управления и развития муниципального образования. К наиболее острым, часто встречающимся проблемам сельских муниципальных образований относится территориальное планирование (структурно-функциональные зоны, административно-территориальное устройство, хозяйственное назначение земель, строительство, генеральный план, стратегия развития).1

Функциональное и специализированное зонирование, осуществляемое при разработке схем территориального планирования муниципальных районов и генеральных планов поселений, должно создать предпосылки для устойчивого развития территориальных образований. При этом, согласно современным подходам, которые реализуются в развитых странах, функциональное зонирование направлено на углубление дифференциации правовых режимов землепользования. Это выражается в увеличении числа зон и подзон, подробной регламентации хозяйственного и иного использования земель.

В современных условиях основной целью регулирования территориального развития является приближение благосостояния населения региона к стандартам развитых стран. Достижение указанной цели невозможно без обеспечения устойчивого развития сельских территорий (УРСТ).

Устойчивое развитие сельских территорий отнесено к приоритетам первого уровня, поскольку без его обеспечения невозможно решение проблем стабильного развития экономики и повышения благосостояния

1 Полухина М.Г. Развитие местного самоуправления как элемента социально-экономического развития сельских территорий // Вестник аграрной науки. 2017. № 5 (68). С. 139-145.

населения. Пристальное внимание этим проблемам уделяется как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Следует отметить, что создание условий для гармоничного и устойчивого развития сельских территорий наряду с совершенствование производства становится одним из основных направлений аграрной политики многих стран. Это связано с тем, что игнорирование факторов, влияющих на устойчивость сельского развития, может привести к усилению экономических и социальных проблем, ускорению спада производства, снижению роста сельской экономики, увеличению безработицы, снижению демографического роста и, как следствие, к утрате сельскими территориями их общенациональных функций и резкому снижению уровня жизни сельского населения.

Цель настоящего диссертационного исследования состоит в комплексном изучении теоретических и практических вопросов правового регулирования зонирования и планирования территорий сельского населенного пункта.

Указанная цель может быть достигнута посредством решения следующих задач исследования:

- проанализировать нормативно-правовую базу зонирования территорий сельских населенных пунктов;

- охарактеризовать функциональное зонирование территорий сельских населенных пунктов;

- охарактеризовать строительное зонирование территорий сельских населенных пунктов.

- исследовать правовые основы зонирования и планирования территории посёлка Камский Леспромхоз Мамадышского Района Республики Татарстан;

- раскрыть роль правил землепользования и застройки в регулировании порядка использования и охраны земель данного посёлка;

- исследовать проблемы и совершенствование правового регулирования зонирования и планирования территорий сельских населенных пунктов.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие по поводу зонирование и планирование территорий сельского населенного пункта.

Предмет настоящей работы - правовые нормы, предусмотренные в российском законодательстве, правоприменительная практика, теоретические исследования, посвященные зонированию и планированию территорий сельского населенного пункта.

Методологическую основу данного исследования составляют общенаучные методы познания объективной действительности. В ходе исследования применялись исторический, системный, функциональный и другие методы научного исследования.

Теоретическую основу исследования составляют труды таких авторов как Е.Л.Аношкина, В.А. Баландин, Ф.Н. Беликеев, А.И. Богачев, С.Ю. Бунтовский, В. М. Груздев, В.Ю. Егоров, Е.В.Зелинская, , Н. Н. Забугин, Ю.В. Карпович, Н.С. Ковалев, Т.В. Крамкова, А.В. Крашенинников, С.А. Липски, О.А. Лыкова, Ю.А. Максимкина, И.Е. Манылов, Н.Н. Мельников, С.Д. Митягин, И.А. Момотов, Л.А. Мироненко А.А.Новиков, О.И. Носова, Е.В.Потапова, М.Г. Полухина, Л.И.Попова, Ф.Н. Исмаилова, Н.П. Поставная, Е.А Пустовит, В.В. Пресняков Е.П.Тюкленкова,, А. В. Чередников, С.Ю. Шепилова, С.А. Шишелова и других исследователей.

Нормативной базой исследования являются Земельный кодекс РФ2 (далее – ЗК РФ), Градостроительный кодекс РФ3 (далее – ГрК РФ), и иные нормативные правовые акты.

Структуру исследования составляют введение, четыре главы основной части, заключение, список использованных источников и приложения.

2 «Российская газета», 30.10.2001, № 211-212.
3 «Российская газета», 30.12.2004, № 290.

Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЗОНИРОВАНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ СЕЛЬСКИХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

1.1. Анализ нормативно-правовой базы зонирования территорий сельских населенных пунктов

Зонирование территорий (градостроительное зонирование) – отличительная черта правового режима земель населенных пунктов. Порядок зонирования установлен в земельном и градостроительном законодательстве.

Зонирование территорий является, с одной стороны, частью содержания процесса планирования использования этих земель, с другой – нормотворческой деятельностью органов местного самоуправления.4

С помощью зонирования местная власть решает основные проблемы, касающиеся различных механизмов управления недвижимостью. А именно:

- определяет цели управления региональной системой объектов недвижимости;

- выявляет, как эти механизмы управления недвижимостью сказываются на региональном рынке недвижимости;

- определяет, какие законодательные основы зонирования и других механизмов управления недвижимостью действуют в настоящее время.5

Градостроительное зонирование представляет собой одну из составляющих градостроительной деятельности в соответствии со ст.1 ГрК РФ. Градостроительное зонирование предполагает деление (разбивку) земельной территории муниципальных образований (в том числе и поселений) на части, в которых устаналвиваются территориальные зоны с видами их градостроительного использования и ограничения на их

4 Забугин Н. Н. Право (земельное): учеб. пособие / Н. Н. Забугин, К. Т. Оганесян, А. В. Хлевная. – Краснодар: КубГАУ, 2015. – С. 191-198.

5 Лыкова О.А. Зонирование территорий как инструмент управления региональным развитием // Инженерный вестник Дона. 2013. № 3 (26). С. 162.

использование (карта градостроительного зонирования муниципального образования).

Для того, чтобы предотварить загрязнение, засорение, заиление водных объектов и истощения их вод, а также сохранение среды обитания водных биологических ресурсов и иных объектов животного и растительного мира предусматрвиаются водоохранные зоны. Их правовой режим устанавливается нормами Водного кодекса РФ6. Кроме того, Федеральным законом от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»7 в действующее законодательство введен институт экологического зонирования.

Требования к зонированию установлены также СП 42.13330.20168, согласно которому в проектах планировки и застройки сельских поселений следует предусматривать перспективы развития поселений за пределами расчетного срока, в частности, принципиальные решения по территориальному развитию, функциональному зонированию, планировочной структуре, инженерно-транспортной инфраструктуре, рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды.

Н.Н. Мельников полагает, что институт отнесения земель к категориям и институт зонирования территорий взаимосвязаны правовыми механизмами, с помощью которых регулируются земельные отношения.9

Сформулированные в научных исследованиях подходы представлены следующими позициями. Первая позиция исходит из установления правового режима земель путем осуществления зонирования территорий и введения

6«Водный кодекс Российской Федерации» от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 03.08.2018)// «Российская газета», 08.06.2006, № 121.

7 Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «Об охране озера Байкал»// «Российская газета», 12.05.1999, № 90

8 «СП 42.13330.2016. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89*» (утв. Приказом Минстроя России от 30.12.2016 № 1034/пр) из информационного банка «Строительство».- М., 2016.

9 Мельников Н.Н. Проблемы соотношения и взаимосвязи категоризации земель и зонирования территорий в системе правовых регуляторов земельных отношений // Труды Института государства и права РАН. 2015. №1. С. 5-26.

видов разрешенного использования земельных участков применительно к территориальным зонам.10.

Другой подход исходит из приоритета института отнесения земель к категориям в определении правового режима земель. Так, по мнению С.А. Боголюбова11 зонирование следует понимать в качетсве дополнительного по отношению к делению земель на категории способа установлвения правового режима земель.

По мнению Н.Н. Мельникова, нормы ЗК РФ и ГрК РФ, посвященные регламентации отношений градостроительного зонирования, соотносятся как общие и специальные. 12

Последние несколько лет происходит активное обсуждение вопроса об отмене института отнесения земель к категориям. Так, в Основах государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–202013 годы предлагается исключить из земельного законодательства принцип деления земель по целевому назначению на категории. По сей веороятности, данный принцип будет заменен, прежде всего, институтом зонирования территорий

По мнению С.А. Липски, прежде всего, важной представляется унификация норм земельного и градостроительного законодательства, посвященных регламентации целевого назначения земель и вида их разрешенного использования. Так, из градостроительного законодательства необходимо перенять институт регламентов. То есть необходимо предусмотреть градостроительные, сельскохозяйственные,

10 Манылов И.Е. Оборот недвижимости в России: экономика и право // Журнал российского права. 2012. №1 (181). С. 21-28.

11 Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. С.А. Боголюбов. 7-е изд. М., 2011. С. 153.

12 Мельников Н.Н. Проблемы соотношения и взаимосвязи категоризации земель и зонирования территорий в системе правовых регуляторов земельных отношений // Труды Института государства и права РАН. 2015. №1. С. 5-26.

13 Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р (ред. от 28.08.2014) <Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы>// «Собрание законодательства РФ», 19.03.2012, № 12, ст. 1425.

лесохозяйственные регламенты в качестве разновидностей регламентов использования территории.14

Территориальное планирование населенных пунктов — деятельность соответствующих органов государственной власти либо органов местного самоуправления по установлению и утверждению положений о развитии территорий, местах размещения объектов для развития градостроительной деятельности по комплексному регулированию создания и использования объектов недвижимости и использования земельных участков путем подразделения территорий населенных пунктов на соответствующие зоны.15

Территориальное зонирование можно рассматривать в трех аспектах: как правовую меру или инструмент регулирования хозяйственной и иной деятельности, как правовой институт и как функцию управления.

В соответствии с ГрК РФ зонирование имеет следующие аспекты:

1. деление территории на зоны при градостроительном планировании развития территорий и поселений с установлением видов градостроительного использования определенных зон и ограничений на их использование;

2. правовое зонирование, под которым понимается деятельность органов местного самоуправления в сфере подготовки и осуществления правил застройки территорий сельских поселений и иных муниципальных образований.

Правовое зонирование предназначено для установления прав на использование и развитие земельных участков и зданий в процессе градостроительного регулирования, а также для осуществления каждодневных действий о реализации этих прав, связанных с приемом и

14 Липски С.А. Зонирование территорий как механизм обеспечения целевого использования земель// Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 6 (141). С. 59-65.

15Пустовит Е.А. Территориальное планирование населённых пунктов // Развитие современной науки : теоретические и прикладные аспекты сборник статей студентов, магистрантов, аспирантов, молодых ученых и преподавателей. Пермь, 2016. С. 233.

оценкой заявок, выдачей разрешений, принятии решений по текущей корректировке и уточнению этих прав.16

Применительно к каждой зоне и к каждому земельному участку, находящемуся в соответствующей зоне, правилами землепользования и застройки предусматриваются градостроительные регламенты использования и строительного изменения недвижимости: виды разрешенного использования объектов недвижимости; показатели площади и линейных размеров земельных участков; предельные параметры разрешенного строительства на земельных участках. 17

Проведение землеустроительного планирования вместе с подготовкой документов территориального планирования образуют пространственный базис реализации правового зонирования сельского поселения. При этом установленная на уровне муниципального района система регламентов землепользования и застройки является дополнительным средством оптимизации этой работы, поскольку создает правовую основу определения территориальных зон.

Исходя из сложившейся практики подготовки правил землепользования и застройки можно отметить два главных типа решений по зонированию территории муниципального образования:

1) решения по порядку определения территориальных зон;

2) решения по содержанию регламентов зон, территории которых вовлечены в в активный рыночный оборот и хозяйственную деятельность, составляющую экономику муниципального образования жилых, общественно-деловых, производственных и сельскохозяйственных (далее зон активной экономической деятельности).18

16 Попова Л.И., Исмаилова Ф.Н. Роль правового и градостроительного зонирования в формировании условий развития капитального строительства// Современные проблемы экономического развития предприятий, отраслей, комплексов, территорий материалы международной научно-практической конференции: в 2 томах. 2016. С. 79-82.

17Новиков А.А., Носова О.И. Аспекты правового регулирования зонирования территорий городских и сельских поселений // Экономика и экология территориальных образований. 2016. № 2. С. 31-34.

18 Баландин, В.А. Совершенствование системы регулирования землепользования и застройки сельских поселений : автореферат дис. ... кандидата экономических наук : 08.00.05 / Баландин Василий Анатольевич; [Место защиты: Гос. ун-т по землеустройству]. - Москва, 2013. - 23 с.

П. 9. ст. 1 ГрК РФ был провозглашен принцип осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности. Из данного положения можно сделать вывод о том, что при проведении процедуры градостроительного зонирования деятельность органов власти должна быть направлена на создание благоприятных условий проживания и работы граждан.19

Таким образом, ГрК РФ предусматривает специальный вид зонирования территорий градостроительное зонирование. Такое зонирование представляет собой способ установлении правового режима земель, основы которого заложены в ЗК РФ.20

Основной целью подготовки правил землепользования и застройки законодатель называет создание условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия (п. 1 ч. 1 ст. 30 ГрК РФ). Таким образом, ГрК РФ исходит из приоритетности обеспечения экологических интересов при реализации градостроительного зонирования.21

Ст. 1 Федерального закона от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве»22 определяет, что территориальные зоны являются объектами землеустройства. В связи с чем, в соответствии с приказом Минэкономразвития РФ от 03 июня 2011 г. № 267 «Об утверждении порядка описания местоположения границ объектов землеустройства»23 описание границ территориальных зон осуществляется с использованием сведений государственного кадастра недвижимости, документов территориального

19 Максимкина Ю.А. Правовое регулирование градостроительного зонирования в Германии (сравнительно-правовой аспект) // Актуальные проблемы российского права. 2017. №6 (79). С. 189-194.
20 Чередников А.В. Территориально-правовые основы градостроительного зонирования // Аспирантский вестник Поволжья. 2011. № 3-4. С. 139-143.
21 Чередников А. В. Публичные и частные интересы в градостроительном зонировании // Пробелы в российском законодательстве. 2011. №6. С. 147-149.
22 Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О землеустройстве» // «Российская газета», 23.06.2001, № 118-119.
23 Приказ Минэкономразвития России от 03.06.2011 № 267 (ред. от 06.04.2018) «Об утверждении порядка описания местоположения границ объектов землеустройства» (Зарегистрировано в Минюсте России 12.07.2011 № 21318)// «Российская газета», 22.07.2011, № 159.

планирования, документов государственного фонда данных, которые поступили в процессе землеустройства, сведений и документов государственных картографо-геодезических фондов.24

Нормативно-правовое обеспечение процесса зонирования территорий можно разделить на четыре группы:

- законодательные акты в области гражданского, земельного, градостроительного и налогового права;

- законодательные акты в сфере обеспечения учета земельных участков и прав на них;

- законодательные акты, регламентирующие оценочную деятельность;

- законодательные акты, формализующие процесс проведения государственной кадастровой оценки.

Законодательные акты, отнесенные к первой группе, регламентируют порядок определения:

- правового статуса земельных участков и формирования значений основных учетных характеристик ОН (категории земель, виды разрешенного использования земельных участков - Земельный Кодекс Российской Федерации от 25.10.2012 г. № 136-ФЗ (далее – Земельный кодекс) и Градостроительный Кодекс Российской Федерации от 29.12.2014 г. № 190-ФЗ (далее – Градостроительный кодекс);

- порядок обеспечения оборота ОН (Земельный, Градостроительный и Гражданский Кодексы);

- порядок налогообложения ОН (Налоговый Кодекс).

К перечисленным документам следует добавить нормативно-методические материалы, утверждаемые Правительством, министерствами и ведомствами РФ и направленные на детализацию отдельных положений Кодексов, документы региональных и местных органов власти в части

24 См. например, решение Самарского областного суда от 14.06.2018 № 3а-965/2018 О признании недействующими в части Правил застройки и землепользования в городе Самара, утв. постановлением Самарской городской Думы от 26.04.2001 № 61, и недействующим в части Генерального плана городского округа Самара, утв. постановлением Думы городского округа Самара от 20.03.2008 № 539.// Справочная правовая система «КонсультантПлюс»

утверждения Генеральных планов и Правил землепользования и застройки территорий, определения налоговых ставок и льгот по уплате налогов на недвижимость.

Законодательные акты в сфере обеспечения учета земельных участков и прав на них определяют:

- органы (ведомства, структуры), осуществляющие учет ОН и прав на них;
- состав подлежащей фиксации информации об объектах недвижимости;
- порядок и формы предоставления сведений об объектах недвижимости.

К нормативным документам второй группы относятся Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» от 24.07.2011 № 221-ФЗ (с изменениями от 30.12.2015 г.), приказ Минэкономразвития РФ от 04.02.2012 № 42 «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра недвижимости» и законодательные акты Правительства РФ, Минэкономразвития РФ и Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии.

Законодательные акты в области оценочной деятельности представлены Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29.07.1998 № 135-ФЗ (редакция от 13.07.2015 г.) и Федеральными стандартами оценки №№ 1-5, утвержденными приказами Минэкономразвития РФ в период с 2011 по 2011 годы. Кроме того, оценочная деятельность в России осуществляется с учетом положений Международных стандартов оценки и стандартов и правил оценочной деятельности, утверждаемых саморегулируемыми организациями оценщиков.

В состав законодательных актов в сфере ГКО входят нормативные документы Правительства и ведомственные материалы, определяющие порядок проведения государственной кадастровой оценки и использования

ее результатов, а также методические указания по ГКО для отдельных видов земельных участков.

Государственная кадастровая оценка проводится в отношении объектов, сведения о которых внесены в государственный кадастр недвижимости. Основным источником данных об объектах оценки служит информация, содержащаяся в ГКН. Качество ведения государственного кадастра оставляет желать лучшего, а последние изменения в порядке его ведения существенно осложняют работу по проведению ГКО, например, для определения кадастровой стоимости необходима информация о местоположении объекта в виде адреса, соответствующего актуальному административно-территориальному делению территории, однако после 30.06.2014 в ГКН предусмотрено указание местоположения ОН только в виде координат характерных точек контура объекта, что заставляет задуматься о порядке установки соответствия между координатами земельного участка и его адресом в соответствии с классификатором адресов.

Кроме того, любые изменения в земельном и градостроительном законодательстве неизбежно приводят к необходимости пересмотра правил проведения государственной кадастровой оценки, например, находящийся на рассмотрении в Государственной Думе законопроект № 465407-6, предполагает отказ от применения понятия «категория земель», что в случае принятия закона потребует пересмотра подхода к проведению государственной кадастровой оценки, так как в настоящий момент земли оцениваются именно в разрезе категорий.

Началом формирования законодательной базы по государственной кадастровой оценке в современной России можно считать Постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.1999 № 945 «О государственной кадастровой оценке земель», определившее основные цели ГКО (в части земельных участков) и источники финансирования работ, в качестве которых были установлены земельный налог и арендная плата за землю, зачисляемые в федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ.

Общие правила проведения ГКО (в части земельных участков) утверждены Постановлением Правительства РФ от 08.04.2000 № 316. В «Правилах проведения государственной кадастровой оценки земель» определена цель проведения государственной кадастровой оценки, а именно «Государственная кадастровая оценка земель проводится для определения кадастровой стоимости земельных участков различного целевого назначения» (п. 2).

Базовые положения, регламентирующие процесс проведения государственной кадастровой оценки, утверждения результатов определения кадастровой стоимости и рассмотрения споров о результатах определения КС, изложены в главе III закона об оценочной деятельности.

Понятие «государственная кадастровая оценка» в законе об оценочной деятельности определено как совокупность действий по ряду этапов проведения работ (ст. 24.11).

ФСО № 4 фиксирует этапы определения кадастровой стоимости, перечень которых фактически дублирует 3-ю позицию перечня из ст. 24.11 закона № 135-ФЗ и детализирует состав работ по 4-му этапу из приведенного выше списка. Дополнительно в Федеральном стандарте оценки «Определение кадастровой стоимости земельных участков (ФСО № 4)» дается расшифровка термина «массовая оценка» («процесс определения стоимости при группировании объектов оценки, имеющих схожие характеристики, в рамках которого используются математические и иные методы моделирования стоимости на основе подходов к оценке», п. 6).

Таким образом, следует признать, что четкое определение понятий «кадастровая стоимость» и «государственная кадастровая оценка» отсутствует: различные нормативные документы устанавливают некую взаимосвязь двух терминов и не содержат сколько- нибудь внятного и однозначно трактуемого определения хотя бы одного из них.

Методические указания (рекомендации, методики) и нормативно-технические документы, необходимые для проведения ГКО различных видов

земельных участков, с апреля 2012 г. должны разрабатываться Минэкономразвития РФ. На момент написания настоящей работы подобные документы не существуют для земельных участков из состава земель промышленности и иного специального назначения (действует методика, утвержденная приказом Росземкадастра от 20.03.2003 № П/49), земельных участков из состава земель лесного фонда (не утратила силу только методика экономической оценки лесов, утвержденная приказом Федеральной службы лесного хозяйства России от 10.03.2000 № 43), земельных участков из состава земель садоводческих, огороднических и дачных объединений (утверждена приказом Росземкадастра от 26.08.2012 № П/307). Вообще говоря, «наследником» Росземкадастра (Федеральной службы земельного кадастра России) в настоящий момент является Росреестр (Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, получившая функции Роснедвижимости), находящийся введении Министерства экономического развития РФ, что формально позволяет использовать утвержденные упраздненной структурой документы. Таким образом, к 2014 г. отсутствует лишь методика проведения ГКО для земель лесного фонда.

Содержание действующих методических указаний по ГКО для отдельных видов земельных участков нуждается в уточнении, например, Методические рекомендации по определению кадастровой стоимости земельных участков нежилого фонда для целей налогообложения (утвержденные Приказ Минэкономразвития России «Об утверждении Методических указаний по определению кадастровой стоимости вновь образуемых земельных участков и существующих земельных участков в случаях изменения категории земель, вида разрешенного использования или уточнения площади земельного участка» от 12.08.2012 г. № 222) не содержат перечня групп объектов в соответствии с их функциональным назначением.

Отчет об определении кадастровой стоимости должен быть подготовлен не только в соответствии с законодательством в области оценочной деятельности, но и с учетом требований, закрепленных Приказом

Министерства экономического развития Российская Федерация от 01 сентября 2012г. № 403 (ред. от 25.02.2014) «Об утверждении формы технического плана здания и требования к его подготовки». Кроме названных документов состав отчета должен быть согласован с типовыми требования к его структуре (при их наличии по отдельным видам земельных участков, например, для земель населенных пунктов). Для обеспечения процесса внесения данных о результатах определения кадастровой стоимости в государственный кадастр недвижимости в порядке информационного взаимодействия Росреестром разрабатываются и утверждаются схемы документов обменных форматов (XML-схемы): в 2014 г. действует приказ Росреестра от 08.02.2012 № П/54 «О внесении изменений в приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 24.03.2011 № П/83 «О реализации информационного взаимодействия при ведении государственного кадастра недвижимости в электронном виде», с 01.01.2015 вступает в силу новый нормативный акт: приказ Росреестра от 01.08.2014 № 369 «О реализации информационного взаимодействия при ведении государственного кадастра недвижимости в электронном виде».

Отчет об определении кадастровой стоимости в обязательном порядке должен сопровождаться положительным экспертным заключением, подготовка которого проводится в соответствии с действующим в законодательством (закон об оценочной деятельности, Федеральные стандарты оценки, правила оценочной деятельности, утверждаемые саморегулируемыми организациями оценщиков).

Утверждение результатов определения кадастровой стоимости проводится в соответствии со ст. 24.17 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29.07.1998 г. № 135-ФЗ (редакция от 13.07.2015 г.).

Внесение результатов определения кадастровой стоимости в государственный кадастр недвижимости осуществляется в соответствии со ст. 24.20 закона № 135-ФЗ (в редакции закона от 21.07.2014 № 225-ФЗ),

регламент действий определяется документами Росреестра.

Использование результатов определения кадастровой стоимости, полученных в процессе проведения государственной кадастровой оценки, для формирования налогооблагаемой базы в настоящий момент применяется только в части исчисления и уплаты земельного налога. Разговоры о введении единого налога на недвижимость ведутся с начала 2000-х годов, но до сих пор не нашли своего отражения в законодательных актах. Последнее обусловлено рядом объективных факторов:

- наличием обоснованных претензий как к процессу проведения государственной кадастровой оценки, так и к ее результатам, начиная от качества исходных данных (как об объектах оценки, так и о рыночных объектах), порядка отбора исполнителя работ по определению кадастровой стоимости и несовершенства отдельных механизмов расчета налогооблагаемой стоимости (проблемы по этапам проведения работ подробно описаны в следующих параграфах настоящего раздела) и заканчивая констатацией того факта, что в настоящий момент налог на недвижимость не способен обеспечить устойчивое развитие территорий;

- отсутствием правил определения кадастровой стоимости единых земельных участков.

В практике встречаются случаи, когда ошибка в установлении границ земельного участка обнаруживается при осуществлении государственного кадастрового учета. В данном случае, в соответствии с п. 8 ст. 34 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»25 если при внесении в реестр границ сведений о местоположении границ населенных пунктов, границ территориальных зон, в том числе при изменении сведений о местоположении таких границ, органом регистрации прав выявлено пересечение таких границ с границами земельных участков, сведения о местоположении границ которых содержатся

25 Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О государственной регистрации недвижимости» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2018) // «Российская газета», 17.07.2015, № 156.

в Едином государственном реестре недвижимости (исключая земельные участки, пересечение границ которых с границами территориальных зон допускается в соответствии с ЗК РФ), орган регистрации прав в течение пяти рабочих дней со дня выявления указанного пересечения вносит в реестр границ описание местоположения границ населенного пункта, территориальных зон, в том числе изменения в сведения об их местоположении в целях приведения этих сведений в соответствие с описанием местоположения границ земельного участка, сведения о местоположении границ которого содержатся в Едином государственном реестре недвижимости.

Территориальные зоны, по общему правилу, не ввеодятся только в отношении одногоу земельного участка. Формулировка «как правило» создает правовую неопределенность, поскольку не устанавливает исключения из указанного правила. Представляется, что указанным исключением могут стать значительные по своему размеру земельные участки, либо земельные участки, предоставленные до вступления в силу правил землепользования и застройки, предоставленные, например, на инвестиционных условиях. 26

Для устранения существующих недостатков территориального зонирования Ф.Н. Беликеев предлагает.

1. Предусмотреть новые принципы, определяющие в качестве главного критерия зонирования территорий использовать не виды хозяйственной деятельности человека на земельном участке либо назначение объектов капитального строительства, а уровень их воздействия на окружающую среду.

2. В пределах территориальных зонах предусмотреть требования к предельному максимальному уровню воздействия хозяйствующих субъектов на окружающую среду.

26Егоров В.Ю., Шишелова С.А. Комментарий к Градостроительному кодексу РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (3-е издание переработанное и дополненное) / под ред. А.В. Филатовой. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2014. С. 210-214.

3. Устанавливать территориальные зоны исключительно на основании результатов общественных слушаний.27

Следует отметить, что планированию в современных земельных отношениях в России не уделяется должное внимание, и объясняется это во многом прессом недавнего тяжёлого социалистического наследия. Одним из вариантов решения этой проблемы предлагается: нормами земельного законодательства предусмотреть принятие в сельских поселениях правил землепользования. Данные правила будут содержать картографические материалы территориального зонирования и регламенты использования каждой территориальной зоны.28

1.2. Функциональное зонирование территорий сельских населенных пунктов

Зонирование территории как раздел градостроительного проектирования включает анализ информации о территории и исходных данных, обязательных при подготовке документов территориального планирования; нанесение границ и выявление существующих условий, ограничений, зон с особыми условиями использования территорий, нормативно-технических возможностей по использованию территории, представленных в документации комплексной оценки территории; планирование использования, пространственной организации и основных параметров развития территории путем установления планировочной структуры территории, схем развития инфраструктуры, резервируемых зон развития, планировочных, функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства.

27 Беликеев Ф.Н. О новых принципах установления территориальных зон // Имущественные отношения в РФ. 2013. №1 (137). С. 15-23.

28 Поставная Н.П. Проблемы правового регулирования рационального использования земель территорий муниципальных образований // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2013. № 3 (41). С. 281-282.

Исходя из приоритета функционального использования возможно разделение территории населенного пункта на селитебную, производственную и ландшафтно-рекреационную.

Основное предназначение селитебной территорим состоит в размещении жилищного фонда, общественных зданий и сооружений, научно-исследовательских институтов. Допускается строительство отдельных коммунальных и промышленных объектов, которые не требуют обустройства санитарно-защитных зон.

В пределах производственных территорий размещаются промышленные предприятия и связанные с ними объекты, комплексы научных учреждений с их опытными производствами, коммунально-складские объекты, сооружения внешнего транспорта, пути внегородского и пригородного сообщения. 29

Основными целями функционального зонирования, утверждаемого в генеральном плане, являются:

– установление назначений и видов использования территорий поселения;

– подготовка основы для разработки нормативного правового акта – правил землепользования и застройки, которые включат градостроительное зонирование и установление градостроительных регламентов для территориальных зон;

– выявление территориальных ресурсов и оптимальной инвестиционно-строительной стратегии развития поселения, основанных на эффективном градостроительном использовании территории.

Основаниями для проведения функционального зонирования являются:

– комплексный градостроительный анализ территории и оценка системы планировочных условий;

– экономические предпосылки развития поселения;

29 Потапова Е.В., Зелинская Е.В. Функциональное зонирование территории городов // Вестник Иркутского государственного технического университета. 2014. № 7 (90). С. 43-50

– проектная планировочная организация территории поселения.30

При выборе территории для строительства, а также при реконструкции населенного пункта важно учитывать взаимное размещение его частей (зонирование территории), отличающихся друг от друга своим функциональным использованием.

Целью функционального зонирования является такое разделение территории населенного пункта на составные части, с обеспечением связи между ними, при которой населенный пункт представляет собой единый комплекс зданий, сооружений и других элементов, связывающих наиболее благоприятные условия для быта, труда и отдыха жителей.

Основными функциональными зонами сельских населенных мест являются жилая или селитебная и производственные зоны. Могут быть образованы санитарно-защитные зоны, коммунально-складская и зона внешнего транспорта. Перед размещением зон изучается вся территория, изображенная на плане, определяются наиболее ярко выраженные ландшафтные и эстетические особенности территории.

Важным является правильное размещение функциональных зон и транзитной дороги областного и районного значения, которая связывает населенный пункт с важными экономическими объектами внешней сети: областным, районным центром, пунктами переработки и сбыта сельскохозяйственной продукции.

В настоящее время на землях сельских поселений мероприятия по развитию функционально-планировочной организации территории не получили должного развития.

В границах территорий бывших крупных сельскохозяйственных предприятий не осуществлялись крупномасштабные работы по разграничению земель, не проводилась инвентаризация, не были выполнены землеустроительные работы по передаче в собственность или пользование

30 Момотов И.А., Мироненко Л.А. Функциональное зонирование территории кавказского сельского поселения МО Кавказский район// Инновационные научные исследования: теория, методология, практика сборник статей победителей VI Международной научно-практической конференции. 2017. С. 106-108.

несельскохозяйственных угодий и участков под зданиями и сооружениями, не созданы организационно-территориальные условия для оборота земель.

Планирование и реконструкция существующих сельских населенных мест выполняются в соответствии с проектом планировки или генеральным планом.

Функциональное зонирование территории поселка формируется на основе сложившейся планировочной структуры. Функциональные зоны выделяются по преимущественному виду использования и подразделяются на жилые зоны; общественно-деловые зоны; производственные зоны; зоны инженерной и транспортной инфраструктур; рекреационные зоны; зоны особо охраняемых территорий; зоны объектов культурного наследия; зоны сельскохозяйственного использования; зоны с особыми условиями использования территорий.

При планировании сельских населенных мест необходимо опираться на анализ демографической ситуации. Целью демографического прогноза является оценка численности населения на перспективу, без этого не могут быть определены перспективы производства, развитие социальной инфраструктуры, занятости населения и создания условий на территории сельских поселений инвестиционной привлекательности.

Установлено, что выбор правильного планировочного варианта в отношении земель конкретного населённого пункта невозможен без знаний специфики их организации, устройства и функционирования. Основным инструментом регулирования земельного фонда существующих градостроительных систем, включая сельские поселения, является землеустройство, формирующее земельные отношения и управление земельными ресурсами в необходимом экономическом направлении. При проведении землеустроительного и градостроительного проектирования необходимо уделить существенное внимание вопросам отсутствия границ зон, поскольку эта проблема препятствует точному определению их положения на местности, влечет за собой возникновение земельных споров и

судебных дел в области оборота земель, а также невозможность постановки многих земельных участков на кадастровый учет по причине неточного установления площадей и границ.

Функциональное зонирование территорий непосредственно связано с кадастровой оценкой земель населенных пунктов. Кадастровая стоимость земли оценочной зоны определяется на основе классификации земель по землепользователям населенного пункта, правовому режиму, по функциональному использованию и градостроительной ценности. Зонирование сельского населенного пункта или дифференциация его территории является важнейшим регулятором формирования кадастровой стоимости участков земли и расположенных на них объектов недвижимости.31

Функциональное зонирование в схеме территориального планирования требует последовательного решения следующих трех задач:

− определения количества и номенклатуры функциональных зон, подлежащих выделению на территории этой области (края, республики);

− привязки определенных типов функциональных зон к конкретным элементам территории и составления схемы ее перспективного функционального зонирования;

− подготовки предложений с целью оптимизировать режим использования территорий в функциональных зонах разного типа.

На первой стадии проектирования, которая не требует дробной дифференциации территории, количество типов выделяемых функциональных зон не должно быть слишком большим. Здесь должны приниматься во внимание только наиболее существенные различия в благоприятных или, наоборот, в неблагоприятных условиях для преимущественного развития какого-либо одного из ведущих для данной территории видов народнохозяйственной деятельности. В качестве

31 Тюкленкова Е.П., Пресняков В.В. Составление схемы функционального зонирования сельского населённого пункта на примере рабочего посёлка Золотарёвка Пензенской области// Региональная архитектура и строительство. 2013. № 1. С. 158-161.

критериев, характеризующих указанные различия, целесообразно рассматривать определенный уровень интенсивности хозяйственного освоения территории и допустимую с экологической точки зрения степень преобразования ее первоначальной природной среды.

В процессе реального проектирования схема функционального зонирования может быть по усмотрению авторов более конкретизирована путем дополнительного выделения ряда подзон. Например, могут выделяться подзоны преимущественной урбанизации преимущественного развития сельского, лесного или рыбного хозяйства, преимущественного развития рекреационной или курортной деятельности, зоны охраняемых природных ландшафтов и др. Однако каждая из таких подзон должна входить составной частью в функциональную зону одного из перечисленных выше основных типов. Таким образом, функциональное зонирование в схемах территориального планирования должно носить ярко выраженный экологический и межвидовой (с точки зрения распределения территории по видам использования) характер.

Главным основанием для отнесения той или иной конкретной территории к определенной функциональной зоне являются ранее разработанные схемы комплексной оценки территории перспективной планировочной структуры объекта планировки.

Комплексная оценка территории позволяет выделить отдельные ее участки, характеризующиеся относительно однородными локальными условиями их перспективного хозяйственного освоения и примерно одинаковым состоянием окружающей природной среды.

Схема перспективной планировочной структуры со своей стороны дает возможность оценить внешние условия, определяющие степень целесообразности того или иного вида функционального использования данного конкретного участка территории. Эти внешние условия вытекают из особенностей размещения участка относительно важнейших структурных элементов территории – ее главных или второстепенных планировочных

центров, зон и осей. Из сказанного следует, что два практически одинаковых согласно комплексной оценке участка территории могут быть отнесены к разным функциональным зонам, если первый из них расположен вблизи одного из главных планировочных центров или вдоль главной планировочной оси, а второй – в зоне влияния тех элементов планировочной структуры, которые трактуются лишь как второстепенные.

Таким образом, построение рациональной и объективно обоснованной схемы функционального зонирования возможно лишь на основе совместного рассмотрения и второстепенного учета как результатов комплексной оценки территории, так и основных идей, заложенных в схеме ее перспективной планировочной структуры.

Функциональное зонирование должно распространяться на всю территорию объекта планирования вне зависимости от предполагаемой очередности и степени интенсивности хозяйственного освоения ее отдельных частей на проектный срок.

Так, например, ст. 5 Закона Московской области от 07.03.2007 № 36/2007-ОЗ (ред. от 27.02.2009) «О Генеральном плане развития Московской области»32 определяет, что функционально-пространственное зонирование территории Московской области предусматривает выделение трех мета-территориальных образований:

особо охраняемые природные территории областного значения различных категорий;

территории концентрации градостроительной активности;

иные территории (территории с естественной динамикой развития).

Границы функциональных зон устанавливаются на основе выделенных в процессе комплексной оценки однородных природных и культурных ландшафтов, а также зон влияния важнейших элементов перспективной планировочной структуры.

32 Закон Московской области от 07.03.2007 № 36/2007-ОЗ (ред. от 27.02.2009) «О Генеральном плане развития Московской области» (принят постановлением Мособлдумы от 21.02.2007 № 2/210-П)// «Ежедневные Новости. Подмосковье», 17.03.2007, № 46.

Для наиболее распространенного типа внутриобластных районов, районов с ярко выраженной промышленно-производственной специализацией, в общем случае следует предложить выделить такие функциональные зоны:

− преимущественного городского строительства и размещения промышленности;

− преимущественного развития сельского и лесного хозяйства (при наличии для этого необходимых природных условий);

− преимущественно рекреационного использования территории;

− охраняемого и восстанавливаемого природного ландшафта.

Каждая из этих зон, как правило, в свою очередь разделяется на подзоны, главным образом, в тех случаях, когда внутри одного из ведущих видов хозяйственной деятельности обнаруживаются существенные отраслевые различия в необходимом уровне интенсивности освоения территории и степени преобразования окружающей природной среды. Так, например, внутри зоны преимущественного развития сельского хозяйства могут быть выделены подзоны орошаемого земледелия, отгонного животноводства, плодоводства и овощеводства; внутри зоны лесного хозяйства – подзоны лесов эксплуатационного фонда и зоны лесовосстановления в пределах зоны преимущественного городского строительства и размещения промышленности – подзоны гражданского и промышленного строительства; зона преимущественно рекреационного использования территории может включать в себя подзоны кратковременного и длительного отдыха взрослых, отдыха детей; зона охраняемого и восстанавливаемого ландшафта – подзоны охраны природы и памятников материальной культуры.

При составлении проектов планирования внутриобластных районов иного народнохозяйственного профиля целесообразно выделение помимо рекомендуемых выше ряд других типов функциональных зон. Так, в районах курортно-рекреационной специализации, как правило, появляется неявление

наряду с зоной преимущественного городского строительства также зоны строго ограниченного градостроительного режима, в которой не допускается сколько-нибудь значительное перспективное развитие любых или же только некоторых градообразующих функций.

Таким образом, функциональное зонирование носит не только экологический, межвидовой, но и в большей степени внутривидовой характер. В каждой функциональной зоне или подзоне необходимо установление собственного оптимального режима использования территории. Непосредственным результатом внедрения принципов функционального зонирования в практику реализации проектов территориального планирования должно явиться административно-юридическое закрепление за отдельными частями территории района наиболее рациональных режимов ее перспективного использования.

Границы функциональных зон необходимо проводить по границам конкретных землевладений (земель сельскохозяйственных предприятий, урочищ государственного земельного фонда и гослесфонда). На схеме функционального зонирования, разрабатываемой в проекте, следует показать все основные землевладения района с указанием, в состав какой из выделенных функциональных зон (подзон) они входят[33]

В ходе подготовки градостроительной документации для сельских территорий возникают определенные трудности с функциональным зонированием, так как преобладающим видом экономической деятельности в сельской местности является сельскохозяйственное производство. Однако для устойчивого развития сельских территорий необходимо преодолеть монофункциональность, так как по ряду всем известных причин труд в сельском хозяйстве имеет низкую привлекательность для молодых, а также для квалифицированных кадров. Диверсификация сельской экономики может происходить по двум основным направлениям: внедрение аутсорсинга в

33 Груздев В. М. Территориальное планирование. Теоретические аспекты и методология пространственной организации территории [Текст]: учеб. пос. для вузов / В. М. Груздев; Нижегород. гос. архит.-строит. ун-т. – Н. Новгород : ННГАСУ, 2014. - С. 53-59

сельскохозяйственное производство и создание новых перерабатывающих предприятий. Причем переработке может подвергаться как основная продукция, так и отходы производства.

Исходя из этих принципов, функциональное зонирование должно базироваться на анализе перспектив развития конкретных поселений и населенных пунктов в составе сельской территории. Необходимость исследования перспективности сельских поселений и планирования их развития обусловлена тем, что в настоящее время их развитие происходит по стихийным механизмам и порождает ряд серьезных социально-бытовых проблем, приводит к депопуляции сельского населения. Миграция трудоспособного населения в города, способствующая процессу деградации сельских поселений из-за отсутствия необходимого трудоспособного сельского населения, снижает эффективность использования земли, не позволяет динамично развивать производительные силы, поднять в целом экономику многих огромных по площади поселений.

Регулирование вопросов, связанных с народонаселением поселений, имеет первостепенное значение при создании и развитии современных сельских поселений, поскольку в условиях, когда территория поселения велика, а плотность населения низкая (например, на 200 га приходится только 10 постоянных жителей), осуществление любых внутренних проектов в поселении силами самих жителей становится очень нелегким. Также достаточно серьезной проблемой, усугубляющей положение в некоторых поселениях, является высокая доля индивидуального жилья, принадлежащего городским жителям, а также то, что значительная часть населения сельских поселений фактически живет и трудится в городе, лишь изредка приезжая в сельскую местность.

Кроме того, в настоящее время в методиках территориального планирования, применяемых в России, существует ряд противоречий. Так, приоритеты развития территориальных образований определяются господствующим до сих пор тяготением к функционированию в условиях

плановой экономики, а не ориентируются на адаптацию к изменяющимся условиям внешней среды и на развитие в условиях рыночной экономики. Существующие в настоящий момент концепции развития муниципальных образований и сельских поселений не имеют системы количественных показателей для определения перспективности их социально-экономического развития. Практика функционального зонирования не опирается на результаты комплексного анализа внутренних закономерностей, стартовых условий и исходных предпосылок, а также внешних факторов их перспективного развития.

В качестве основных принципов преобразования сельских поселений, позволяющих преодолеть перечисленные проблемы и противоречия, на наш взгляд, можно выделить следующие:

1. Максимальное использование инфраструктуры существующих сельских поселений, что, во-первых, приостановит идущий процесс их ликвидации; во-вторых, не будет ущемлять интересы постоянно проживающего в них сельского населения; в-третьих, позволит минимизировать затраты на реализацию инвестиционных проектов.

2. Использование новых концепций и проектных решений общественных зданий многопрофильного назначения, адаптированных к различным типам сельских поселений, их местоположению, демографической ситуации и другим условиям.

3. Создание условий для привлечения инвесторов для организации не только сельхозпроизводства, но и других альтернативных форм бизнеса.

4. Формирование общественно-деловых зон, создающих предпосылки кластерного территориального развития, повышения деловой активности.

5. Осуществление финансового сопровождения на паритетных началах с привлечением средств федерального, регионального, местных бюджетов и внешние заимствования с привлечением средств населения.

При реализации данных принципов необходимо помнить, что поселение не может быть простой суммой отдельных участков. Нельзя на отдельно взятом участке построить жизнь, принципиально отличающуюся от той, что на участке соседа и в остальном поселении. Взаимодействие, взаимное влияние существует неизбежно, и оно должно учитываться при планировании развития поселения.

Е.Л.Аношкина, Ю.В. Карпович предлагают применять в рамках территориального планирования следующие подходы к обоснованию экономической специализации:

а) корректировка экономической специализации (для районов, входящих в агломерацию в целях создания интегрированной экономики);

б) углубление экономической специализации (для сельских районов).

Возможна комбинация двух подходов в рамках планирования экономического развития определенных муниципальных районов.34

1.3. Строительное зонирование территорий сельских населенных пунктов

Экономика сегодня - это параметр, лежащий в основе бюджетно-инвестиционных решений муниципалитета. Являясь экономической системой, стремясь стать субъектом экономической деятельности, сельская территория вынуждена устанавливать тактические приоритеты исходя из объема доступных средств, а также стремиться нарастить их объем. Российская практика в данном случае не сильно отличается от зарубежной с точки зрения методов достижения целей, ориентированных на желаемые значения данного параметра, и включает: налоговую политику, привлечение инвестиций и заимствований, в т.ч. государственных, продажу земельных и

34 Аношкина Е.Л., Карпович Ю.В. Методические аспекты перспективного планирования развития сельских территорий // Вестник ПНИПУ. Социально-экономические науки. 2010. №7. С 78-86.

имущественных активов, с одной стороны, и экономию средств, выбор наиболее приоритетных направлений муниципальных инвестиций - с другой. Несмотря на то, что сельская экономика не ограничивается вопросами, связанными с бюджетом, этот параметр может быть наиболее применимым для анализа принимаемых решений.

Экономика в будущем – это параметр развития, определяющий общее направление экономической жизни сельской территории через состояние и динамику общей структуры бюджета и сельской экономики. Несмотря на временную отдаленность возникновения этого параметра (период в 5-10 лет), наличие значительных объемов статистических данных, а также высокий уровень экономического моделирования позволяет западным сельским территориям учитывать его в своих стратегических разработках. Недостаточная развитость российской системы прогнозирования и сценарного планирования вместе с турбулентностью общей экономической ситуации, отсутствием продолжительных статистических наблюдений и неудовлетворительным качеством полученных данных во многом умаляет этот параметр до слабо прогнозируемого, а потому почти не учитываемого. Свидетельство тому - крайне общие и постоянно корректируемые в сутевых моментах характеристики стратегий социально-экономического развития сельских территорий [17, с. 74].

О взаимосвязи между текущими решениями, стратегическими планами и бюджетированием как необходимом инструменте эффективного управления развитием территории дискуссия ведется довольно давно и на международном уровне. В качестве примера можно привести рекомендации Всемирного банка по использованию бюджетных средств, руководства по управлению общественными финансами Британского Института Зарубежного развития и многих других. Основной идеей этих рекомендаций является то, что разобщенность оперативного и стратегического уровня планирования, краткосрочное бюджетирование являются залогом провала даже самых перспективных начинаний. Основой эффективного управления

считается формирование затрат исходя из краткосрочных и долгосрочных планов, а затем их корректировка исходя из учета бюджетных возможностей.

Основной идеей сбалансированного подхода к планированию и реализации каких-либо программ и политик, в том числе в области пространственного развития, является примат общих целей и приоритетов, исходя из которых формируется текущая политика и распределяются ресурсы. Здесь важно отметить и то, что земля для сельской территории является таким же ресурсом, как и бюджетные средства, и должна проходить точно такой же процесс планирования использования исходя из долгосрочных и краткосрочных целей, как и денежные средства.

Указанные выше четыре параметра взаимосвязаны и являются системой ограничений, учитывая которые сельская территория должна найти оптимальное решение стоящих перед ней задач по пространственному и экономическому развитию (рисунок 1).

Рисунок 1 – Упрощенная схема принятия оптимального управленческого решения относительно зонирования сельской территории

Процесс, изображенный на рисунке 1, основывается на том, что принимаемые сельским поселением тактические и стратегические решения

относительно пространственного или экономического развития оцениваются с точки зрения состояния всех четырех параметров. То есть сельское поселение, решая застроить новый участок земли, например, должно оценить, к каким результатам в плане пространственного и экономического развития приведет этот шаг не только в ближайшем будущем, но и в перспективе 5, а то и 25 и более лет. И если изменение ключевых параметров не соответствует ожиданиям сельской территории или его системе ценностей и приоритетов, тогда сельская территория должен оценить, стоит ли принимать такое решение в принципе, возможно ли как-то изменить параметры этого решения. В данном случае анализ и учет долгосрочных и краткосрочных эффектов от принятого решения, корректировка этого решения исходя из потенциальных эффектов позволяет называть его оптимальным. Описанный выше подход принимает во внимание только два фактора - пространство и состояние экономики.

Застройка жилых районов осуществляется в соответствии со строительным зонированием, предусмотренным генеральным планом.

Строительное зонирование является составной частью градостроительного зонирования. Строительное зонирование – это установление строительного назначения градостроительных районов, кварталов и участков территорий соответствующего населенного пункта

Строительная зона – это совокупность градостроительных районов, кварталов или участков одинакового строительного назначения.

Задача строительного зонирования заключается в определении границы между строительными зонами, которое осуществляется посредством следующих способов.

1. границу устанавливают по территории квартала,
2. граница совпадает с осью улицы.

Выбор определяется характеристикой сложившейся и проектируемой застройки. Первый способ образования границы зоны предполагает застройку обеих сторон улицы домами одинаковых типов,

этажности в целях наибольшей архитектурной выразительности. При этом осуществляется снижения затрат на благоустройство и инженерное оборудование улицы, формируются условия лучшей ее организации. При втором способе размещения границы зоны осуществляется снижение архитектурная выразительность улицы. При наличии соседства участков секционной застройки с приусадебными участками индивидуальной и блокированной застройки, они разделяются полосой зеленых насаждений.

2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗОНИРОВАНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИИ ПОСЁЛКА КАМСКИЙ ЛЕСПРОМХОЗ МАМАДЫШСКОГО РАЙОНА РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

2.1 Структура документов градостроительного зонирования и градостроительных регламентов посёлка Камский Леспромхоз Мамадышского Района Республики Татарстан

Поселок Камский леспромхоз находится в центральной части Республики Татарстан на р. Берсут, в 132 км от города Казань – столицы республики, 60 км от райцентра города Мамадыш и 6 км от пристани Берсут. П. Камский леспромхоз входит в состав Урманчеевского сельского поселения Мамадышского муниципального района.

Ведущими отраслями экономики сельского поселения является сельское хозяйство и лесозаготовка. На территории поселения работает ОАО Агрофирма «Берсутский», специализирующаяся на выращивании зерна и зерновых культур, а также на производстве пушнины. Производственный сектор в экономике сельского поселения представлен предприятием деревообрабатывающей промышленности (пилорама) и объектами пищевой промышленности (хлебопекарня и цех по производству рыбной продукции).

В поселении имеются детские сады, средняя общеобразовательная школа, врачебная амбулатория, фельдшерско-акушерские пункты, дом культуры и библиотеки, отделения почтовой связи, отделение банка и объекты торговли.

Транспортная связь Урманчеевского сельского поселения с другими поселениями и районами Республики Татарстан в настоящее время осуществляется через дорогу регионального значения «М-7 Волга» - Камский Леспромхоз - Берсут» и через дороги местного значения: «Камский леспромхоз – Черепашье», «Камский леспромхоз – Черепашье» – Шумбут»,

«Камский леспромхоз – Черепашье» – Тарасово», «Новый – Сотово», «Сотово - Сухой Берсут».

Для исследования градостроительного зонирования и градостроительных регламентов поселка Камский леспромхоз обратимся к документам территоиального планирования, сосотавляюим основу зонировнаия территорий.

В состав Схемы территориального планирования Мамадышского муниципального района входят:35

1. Схема территориального планирования.

– Положения Схемы территориального планирования Мамадышского муниципального района.

– Карты (графические материалы) территориального планирования Мамадышского муниципального района.

2. Обосновывающие материалы Схемы территориального планирования.

1. Текстовые материалы.

2. Карты обоснования Схемы территориального планирования Мамадышского муниципального района:

1. Карта территориально-пространственной организации.

2. Карта зон с особыми условиями использования территории.

3. Карта мероприятий по оптимизации состояния окружающей среды.

4. Карта планируемого размещения объектов местного значения.36

В Положениях и схемах представлены мероприятия по территориальному планированию местного (районного) значения, определенные с учетом интересов муниципальных образований, с которыми Мамадышский муниципальный район имеет общие границы:

35 Схема территориального планирования Мамадышского муниципального района Республики Татарстан// Официальный сайт Мамадышского муниципального района Республики Татарстан URL: http://mamadysh.tatarstan.ru/

36 См.приложения 2-5

1.1. Мероприятия по развитию производственной инфраструктуры.

1.2. Мероприятия по развитию социальной инфраструктуры.

1.3. Мероприятия по развитию туристско-рекреационной системы.

1.4. Мероприятия по развитию транспортно-коммуникационной инфраструктуры.

1.5. Перечень мероприятий по изменению земельного фонда Мамадышского муниципального района в 2012-2035 гг.

1.6. Мероприятия по сохранению и использованию историко-культурного каркаса Мамадышского муниципального района.

1.7. Мероприятия по оптимизации экологической ситуации.

Так, в рамках таких мероприятий в п. Камский Леспромхоз запланировано:

- строительство Завода по производству клееных деревянных конструкций, гостинично-лечебного комплекса со сроком реализации 2011-2020 гг. (I очередь), строительство (устройство асфальтобетонного покрытия) "М-7 "Волга" - Камский леспромхоз - Берсут" – Сотово.

- осуществление капитального ремонта МБДОУ «Урманчеевский детский сад № 1», Камской врачебной амбулатории, ОПС Камский леспромхоз,

- Проведение шумозащитных мероприятий для жилой застройки, расположенной в санитарном разрыве автодороги.

- Организация озеленения специального назначения вокруг поселка.

- Организация зоны с особыми условиями на территории населенного пункта, в пределах которой требуется проведение мероприятий по локализации воздействия источников и сокращению размеров их санитарно-защитных зон площадью 9,78 га.

- Образование санитарно-защитной зоны объектов местного значения, предлагаемых к размещению на территории п. Камский Леспромхоз Завода по производству клееных деревянных конструкций -100 м.

Градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки. Указанные лица могут использовать земельные участки в соответствии с любым предусмотренным градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны видом разрешенного использования (часть 3 статьи 85 ЗК РФ).

Градостроительные регламенты с. Камский леспромхоз определены в Правилах землепользовния и застройки Урманчеевского сельского поселения37. (далее - ПЗЗ Урманчеевского сельского поселения).

Указанные Правила устанавливают территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения настоящих Правил и внесения в них изменений в соответствии с действующим законодательством, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления, создают условия рационального использования территории муниципального образования «Урманчеевское сельское поселение» с целью формирования гармоничной среды жизнедеятельности, планировки, застройки и благоустройства территории муниципального образования «Урманчеевское сельское поселение», развития программ жилищного строительства, производственной, социальной, инженерно-транспортной инфраструктур, бережного природопользования.

Карта градостроительного зонирования муниципального образования «Урманчеевское сельское поселение» Мамадышского муниципального района является вляется составной графической частью ПЗЗ Урманчеевского сельского поселения, на которой устанавливаются границы территориальных зон, а также отображаются границы зон с особыми условиями использования территорий, границы территорий объектов культурного наследия.38

37 Правила землепользования и застройки муниципального образования «Урманчеевское сельское поселение» Мамадышского муниципального района Республики Татарстан // Официальный сайт Мамадышского муниципального района Республики Татарстан URL: http://mamadysh.tatarstan.ru/rus/dokumenti-territorialnogo-planirovaniya-625560.htm

38 См. приложение 6

Карта зон с особыми условиями использования территории муниципального образования «Урманчеевское сельское поселение» Мамадышского муниципального района также является составной графической частью ПЗЗ Урманчеевского сельского поселения.39

Органы местного самоуправления поселения обеспечивают подготовку и утверждение документации по планировке территории, предусматривающей размещение объекта местного значения поселения, финансирование строительства, реконструкции которого осуществляется полностью за счет средств местного бюджета поселения и размещение которого планируется на территориях двух и более поселений, имеющих общую границу, по согласованию с такими поселениями. 40

Так, согласно статье 8 Правил землепользования и застройки муниципального образования «Урманчеевскоесельское поселение» к полномочиям Совета муниципального образования «Урманчеевское сельскоепоселение» Мамадышскогомуниципального района Республики Татарстан (далее-Совет) в области землепользования и застройки относятся:

- утверждение генерального плана Урманчеевское сельское поселение, правил землепользования и застройки муниципального образования «Урманчеевское сельскоепоселение», местных нормативов градостроительного проектирования, внесение изменений в данные документы;

- определение в соответствии с земельным законодательством порядка управления иираспоряжения земельными участками территории муниципального образования«Урманчеевское сельское поселение» и иные полномочия.

39 См. приложение 7

40 Головко И.И., Исламова Э.Р., Коряченцова С.И. Актуальные вопросы оценки прокурором законности документов территориального планирования// Вопросы российского и международного права. 2017. Т. 7. № 2В. С. 207-223.

2.2. Градостроительное зонирование как инструмент правовой реализации генерального плана посёлка Камский Леспромхоз Мамадышского Района Республики Татарстан

В настоящий момент в муниципальных образованиях на территории Российской Федерации в системе градорегулирования используют два основных типа документов – документы территориального планирования (схемы территориального планирования и генеральные планы) и документы градостроительного зонирования (правила землепользования и застройки).

Документы территориального планирования формируют стратегические решения по развитию территории муниципального образования, а также решения перспективного развития общественных систем инженернотехнического обеспечения, развития социальной инфраструктуры.

Документом территориального планирования для поселений является генеральный план. Генеральный план устанавливает и изменяет границы населенных пунктов, а также решает задачи по определению функции различных территорий и фиксирует состав и места размещения объектов местного значения.

Документы градостроительного зонирования в настоящее время включают в себя правила землепользования и застройки поселений, в составе которых утверждаются карты градостроительного зонирования муниципальных образований.

Градостроительное зонирование представляет собой деление территории муниципального образования на территориальные зоны с установлением в границах данных территориальных зон градостроительных регламентов.

Правила землепользования и застройки территории с помощью вышеуказанных документов определяют правовой режим использования территории муниципальных образований и должны соответствовать

документам территориального планирования. Однако одной из основных проблем градорегулирования является проблема учета функционального зонирования, утверждаемого в генеральном плане поселения, при разработке и утверждении правил землепользования и застройки соответствующего муниципального образования.

В настоящее время нормативно-правовой документацией не определяется в какой степени градостроительное зонирование должно отражать назначение функциональных зон, в какой степени необходимо учитывать положения о границах функциональных зон, зон с особыми условиями использования территорий, а также могут ли правила землепользования и застройки изменять границы функциональных зон посредством установления соответствующих территориальных зон. Второй ключевой проблемой двухуровневого градорегулирования является отсутствие в градостроительном законодательстве строгого определения последовательности разработки этих документов.

Так, согласно ст.35 Правил землепользования и застройки Урманчеевского сельского поселения на карте на карте градостроительного зонирования выделены следующие виды территориальных зон:

- Жилые зоны:

Ж 1 Зона застройки индивидуальными жилыми домами.

Ж1П Зона перспективной жилой застройки.

- Общественно-деловые зоны.

ОД 1 Многофункциональная общественно-деловая зона.

- Производственные и коммунальные зоны.

П 3 Зона производственно-коммунальных объектов IV- V класса опасности:

- Зоны сельскохозяйственного назначения.

СХ 1 Зона размещения объектов агропромышленного комплекса и объектов обслуживания агропромышленного комплекса.

- Зона инженерно-транспортной инфраструктуры.

ИТ1 Зона инженерной инфраструктуры:

- Зона рекреационного назначения.

Р 1 Зона рекреационных территорий.

Р 2 Зона природных ландшафтов.

Р 3 Зона объектов санаторно-курортного лечения, туризма и спорта.

- Зона специального назначения:

СН 1 Зона специального назначения.

СН 2 Зона озеленения специального назначения.

Генеральный план муниципального образования является документом стратегического перспективного планирования, а правила землепользования и застройки – документом текущего градостроительного регулирования, но зачастую между утверждением генерального плана и началом подготовки проекта правил землепользования и застройки проходит достаточно много времени и часть сведений, содержащихся в генеральном плане успевает потерять свою актуальность. Также отсутствует строгий регламент, гарантирующий, что при изменении сведений одного документа будут внесены изменения в другой.

Отсутствие в действующем градостроительном законодательстве правил, регулирующих порядок разработки документов территориального планирования и градостроительного зонирования приводит к тому, что утверждаемые генеральные планы и правила землепользования и застройки могут разрабатываться отдельно, а зачастую даже противоречат друг другу,

Не менее важной, третьей из существующих основных проблем двухуровневой системы градорегулирования, является проблема фактического нахождения земельного участка одновременно в двух и более территориальных зонах (в случае, если предоставление земельного участка произошло, до утверждения правил землепользования и застройки).

Недостаточная полнота и точность сведений о границах земельных участков, содержащихся в государственном кадастре недвижимости, постоянные изменения границ земельных участков в течение относительно

длительного процесса разработки и утверждения правил землепользования и застройки не позволяют обеспечить безусловное соответствие требованию принадлежности одного земельного участка только к одной территориальной зоне.

Вследствие этого земельные участки частично или полностью ограничиваются в использовании, что существенно сказывается на их рыночной стоимости и эффективности вовлечения их в оборот. Регулирование использования территорий общего пользования правилами землепользования и застройки является четвертой проблемой двухуровневой системы градорегулирования.

В общем виде определяется назначение и правовой режим земельных участков в границах территорий общего пользования, устанавливает общий запрет на приватизацию земельных участков в границах территорий общего пользования и выводит данные земельные участки изпод действия градостроительных регламентов.

Такое регулирование является неполным и оставляет нерешенным значительное число вопросов использования земельных участков в границах территорий общего пользования. Частично вышеуказанные вопросы могут быть урегулированы органами местного самоуправления, но их возможности в этом случае существенно ограничены.

Градостроительный регламент является главным инструментом регулирования использования земельных участков и их застройки в населенном пункте, но для территорий общего пользования градостроительный регламент не устанавливается.

Исключая градостроительный регламент, как инструмент регулирования использования и застройки территорий общего пользования, градостроительное законодательство не предлагает иных решений данной проблемы. В законодательстве содержатся только предписания по данному вопросу, что подтверждает отсутствие целостной концепции правового регулирования соответствующих общественных отношений.

Пятой и одной из наиболее актуальных проблем двухуровневой системы градорегулирования является проблема внесения в государственный кадастр недвижимости сведений об административно-территориальных границах, в том числе границах населенных пунктов, территориальных зонах, зонах с особыми условиями использования территорий и красных линиях.

В настоящее время границы населенных пунктов установлены в большинстве своем описательно. В государственном кадастре недвижимости практически полностью отсутствуют сведения о границах населенных пунктов, охранных зонах, санитарно-защитных и иных зонах с особыми условиями использования территорий. Данное несовершенство порождают множество практических проблем, таких как отсутствие возможности у органов местного самоуправления при предоставлении земельных участков или строительства определить точное расположение формируемого земельного участка относительно границы населенного пункта, а также невозможно достоверно определить, к какой из территориальных зон относится земельный участок.

Отсутствие в государственном кадастре недвижимости юридически значимых сведений о зонах с особыми условиями использования территорий препятствует созданию необходимых условий для эксплуатации объектов промышленности, энергетики, транспорта и других объектов, приводит к необходимости сноса зданий, не соблюдается особый режим использования земельных участков или их частей, расположенных в охранных, санитарно-защитных зонах.41

Требования к содержанию, подготовке и утверждению генеральных планов установлены статьями 23–25 ГрК РФ.

41 Туровникова Е.А., Баландин В.А. Основные проблемы двухуровневой системы градорегулирования муниципальных образований// Интеллектуальный потенциал XXI века: ступени познания. 2016. № 32. С. 156-160.

Так, генеральный план Генеральный план Урманчеевского сельского поселения Мамадышского муниципального района Республики Татарстан[42] включает в себя перечень мероприятий федерального, регионального и местного значений по генеральному плану Урманчеевского сельского поселения Мамадышского муниципального района:

- Общие организационные мероприятия.
- Мероприятия по развитию промышленного производства.
- Мероприятия по развитию агропромышленного комплекса.
- Мероприятия по развитию лесного комплекса.
- Мероприятия по развитию жилищной инфраструктуры.
- Мероприятия по развитию системы обслуживания населения.
- Развитие объектов социального и культурно-бытового обслуживания.
- Мероприятия по развитию инженерной инфраструктуры.

При разработке генерального плана Урманчеевского сельского поселения Мамадышского муниципального района были использованы материалы:

- Схема территориального планирования Республики Татарстан, утверждённая постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 21.02.2011 г. № 134 (в редакции Постановления Кабинета Министров от 15.08.2017 г. № 577);

- Схема территориального планирования Мамадышского муниципального района Республики Татарстан, утвержденная Решением Совета Мамадышского муниципального района № 8-21 от 22 апреля 2013 года;

- проект Схема территориального планирования Мамадышского муниципального района Республики Татарстан, разрабатываемый в рамках

42 Генеральный план Урманчеевского сельского поселения Мамадышского муниципального района Республики Татарстан// Официальный сайт Мамадышского муниципального района Республики Татарстан URL: http://mamadysh.tatarstan.ru/

титульного списка ГКУ «Главное инвестиционно-строительное управление Республики Татарстан» на 2016 год;

- официальные данные, предоставленные администрацией Мамадышского муниципального района и Урманчеевского сельского поселения, входящего в его состав.

Общая площадь Урманчеевского сельского поселения составляет 10208 га, из них площадь населенных пунктов, в том числе с лесным поселком, 612,47 га, в том числе с.Камский Леспромхоз – 183,99 га, п.Новый - 147,24 га, с.Берсут - 14,22 га, п.Сухой Берсут - 12,2 га, с.Сотово - 44,49 га, п.Тарасово - 10,12 га. В Перечене мероприятий по развитию промышленного производства в Урманчеевском сельском поселении, приведенном в Генплане предусматривается создание площадки промышленного производства не выше 4 класса, создание площадки коммунально-складского объекта не выше 5 класса применительно к Недействующему складу с. Камский леспромхоз.

Схемой территориального планирования Мамадышского муниципального района и мероприятиями генерального плана развитие промышленного производства на территории Урманчеевского сельского поселения предлагается на территории недействующих складов, располагающихся в южной части населенного пункта Камский Леспромхоз, предлагается создание площадки для размещения объектов промышленного назначения не выше 4 класса опасности площадью 0,5 га и площадки для размещения объектов коммунально-складского назначения не выше 5 класса опасности площадью 0,84 га;

В существующих границах с. Камский Леспромхоз согласно лесоустроительной документации и картографическому материалу расположены земли лесного фонда общей площадью 32,42га.

В соответствии с мероприятиями по установлению границ населенных пунктов и переводу земель лесного фонда в земли населенных пунктов необходимо откорректировать лесоустроительную документацию.

Также мероприятиями по развитию лесного комплекса предлагается снижение антропогенного воздействия на леса (ликвидация имеющихся свалок), для восстановления лесных экосистем, восстановления видового разнообразия и обеспечения условий воспроизводства лесных биоресурсов

Исходя из выше сказанного жилищное строительство в Урманчеевском сельском поселении предлагается внутри существующей границы населенных пунктов в с.Камский Леспромхоз общей площадью 1,8 га,

На первую очередь реализации генерального плана (до 2025 г.) под индивидуальное жилищное строительство в поселении предусмотрено 20,04 га территорий: в том числе 1,8 га территорий под индивидуальное жилищное строительство в с.Камский Леспромхоз, общая площадь жилищного фонда на данных территориях составит ориентировочно 1,8 тыс.кв.м (15 участков).43

Мероприятиями проекта схемы территориального планирования Мамадышского муниципального района (далее – проект СТП Мамадышского МР) и генерального плана Урманчеевского сельского поселения предлагается: перевод МБОУ «Урманчеевский детский сад №1» мощностью 35 мест в административное здание Камского участкового лесничества (здание конторы) в с.Камский Леспромхоз с увеличением мощности на 100 мест.

Генеральным планом на первую очередь предлагается снос по ветхости здания СДК в с.Камский Леспромхоз и строительство на его месте спортивного комплекса со спортивными залами общей площадью пола 576 кв.м.

Кроме того, предполагается строительство в п.Камский Леспромхоз:

- универсальной спортивной площадки при предлагаемом спортивном комплексе 750 кв. м.
- многофункционального центра;

43 См. приложение 8

– предприятия общественного питания в здании предлагаемого многофункционального центра на 35 посадочных мест;

– предприятия бытового обслуживания в здании предлагаемого многофункционального центра на10 рабочич мест.

– (устройство асфальтобетонного покрытия) автомобильной дороги местного значения «Камский леспромхоз – Черепашье» – Тарасово протяженностью 0,54 км;

– (устройство асфальтобетонного покрытия) автомо-бильной дороги местного значения «Камский леспромхоз – Черепашье» – Шумбут» протяженностью 0,275 км;

– блочно-модульной котельной для проектируемого многофункционального центра

– блочно-модульной котельной для проектируемого спортивного зала

– сети газоснабжения.

– комплектной трансформаторной подстанции (КТП) напряжением 10(6)/0,4 кВ;

– линии электропередач (ЛЭП) напряжением 10(6) кВ и 0,4 кВ;

–

Кроме того, предусматривается:

– благоустройство озера в с.Камский Леспромхоз;

– организация гостинично-лечебного комплека на базе здания недействующей больницы. в с.Камский Леспромхоз;

– капитальный ремонт сети водоснабжения 2,5 км.

Для успешного решения возникающей проблемы, по нашему мнению, следует внести изменения в статью 31 ГрК РФ, предусматривающие необходимость поучения согласия собственника части территории на изменение или утверждение правил землепользования и застройки.

Внесение указанных изменений защитит собственников земельных участков, заставит муниципалитеты при проведении публичных слушаний

учитывать мнения собственников земельных участков, а в случае необходимости позволит собственникам требовать от муниципалитетов выкупа земельного участка, что, в свою очередь, повлечет ответственность чиновников, имеющих отношение к разработке и принятию генеральных планов, за принятые решения (к сожалению, сейчас за свои действия они ответственности не несут).44

44 Лянной Г.Г. Защита интересов собственника земельного участка при разработке и утверждении документов территориального планирования и генерального плана города // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 3 (41). С. 24-28.

3. РОЛЬ ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ В РЕГУЛИРОВАНИИ ПОРЯДКА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ ПОСЁЛКА КАМСКИЙ ЛЕСПРОМХОЗ МАМАДЫШСКОГО РАЙОНА РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

3.1. Разработка правил землепользования и застройки посёлка Камский Леспромхоз Мамадышского Района Республики Татарстан

Применительно к посёлку Камский Леспромхоз Мамадышского Района Республики Татарстан действуют Правила землепользования и застройки муниципального образования «Урманчеевское сельское поселение» Мамадышского муниципального района Республики Татарстан - нормативно-правовой акт муниципального образования «Урманчеевское сельское поселение» Мамадышского муниципального района Республики Татарстан, разработанный в соответствии с ГрК РФ, ЗК РФ, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Правила регламентируют деятельность по:

- градостроительной подготовке территорий и земельных участков, выделяемых из состава государственных или муниципальных земель, в целях предоставления физическим и юридическим лицам;

- установлению, изменению, фиксации границ земель публичного использования и их использованию;

- проведению публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности;

- подготовке градостроительных оснований для принятия решений о резервировании и изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, установления публичных сервитутов;

- согласованию проектной документации;

- выдаче разрешений на строительство, разрешений на ввод в эксплуатацию вновь построенных, реконструированных объектов;

- контролю за использованием и строительными изменениями недвижимости, применению штрафных санкций в случаях и порядке, установленных законодательством.

Основные тенденции комплексного развития сельских территорий базируются на рекомендациях для представителей органов сельских администраций по экономической оценке комплексного освоения территорий:

- необходимо оценивать реальную структуру сельских доходов: собственные доходы местного бюджета + несобственные, включая местную долю НДФЛ. Несмотря на то, что в доходной части сельского бюджета все типы доходов сведены воедино, важно выделять и контролировать собственные доходы. К таким относятся доходы, администрируемые муниципальной властью: налог на землю, налог на имущество физических лиц, доходы от аренды земли и т.д. Оценка реальной структуры доходов сельской территории позволит муниципалитету увидеть объективную картину зависимости сельской территории от внешних поступлений;

- Выявлять основной источник собственных доходов и искать методы его наращивания. Анализ бюджетов российских сельских территорий, проведенный в рамках данного исследования, позволяет сделать вывод, что у каждого сельской территории сформировался наиболее значимый источник собственных доходов - арендные доходы от земли, налог на землю или др. Важно, чтобы сельская территория понимал структуру собственных доходов и использовал весь доступный управленческий инструментарий для наращивания основного типа таких доходов. Данная рекомендация относится лишь к системным доходам, но не к доходам, связанным, например, с распродажей сельских земель. Использовать при управлении собственными доходами лучшие практики. Отсутствие стандартизации муниципальных управленческих методов привело к тому, что российские сельской

территории накопили за прошедшие 25 лет значительный собственный опыт в области муниципальной экономики и управления развитием территорий. Наиболее успешные практики, применяемые сельским территориями, необходимо изучать и внедрять максимально широко, например через ассоциации (союзы) сельских территорий и их стандарты.

- Регулярно пересматривать механизмы получения собственных доходов местных бюджетов в соответствии с текущей обстановкой и целями. Многие собственные доходы сельского бюджета поддаются управлению муниципалитетом. Однако существуют неподконтрольные муниципалитету параметры, значительно влияющие как на общую экономическую обстановку в сельская территорияе, так и на доходы местного бюджета. В частности, результаты кадастровой оценки земли являются экзогенным фактором, на который сельская территория может лишь реагировать. Точно таким же внешним фактором может быть снижение платежной дисциплины по каким-либо местным налогам и сборам. Важно, чтобы сельская территория на постоянной основе анализировал общую ситуацию, динамику собственных доходов и корректно реагировал на эти изменения, например с помощью корректировок ставок налогов или аренды.

- Выявить в законодательстве взаимосвязи между собственными доходами и управлением территорией. Несмотря на широко распространенное мнение о бессилии сельской территории в вопросах как собственного обеспечения бюджетными средствами, так и управления территорией, у муниципалитетов достаточно инструментов и для того, и для другого. Более того, существует взаимосвязь между объемом доходов, получаемых бюджетом, и качеством управления территорией сельской территории. При понимании этой взаимосвязи у сельской территории появляется возможность влиять на собственные доходы не только прямым способом (повышая ставки), но и через рациональное управление территорией (компактное интенсивное развитие, сокращающее расходы бюджета, качественное повышение комфортности сельской территории и

последующее за ним повышение кадастровой стоимости земли, недвижимости и т.д.). Использовать лучшие практики не только в целях повышения собственных доходов, но и как инструмент управления развитием территории. Взаимосвязь между собственными доходами и качеством развития территории дает возможность не только повысить доходность бюджета. Понимание этой взаимосвязи может помочь избежать коллапса, который возникает вследствие массовой распродажи сельских земель. Очевидно, что такой подход не является устойчивым и корректным. За счет изменения доходности земли для бюджета (и, соответственно, стоимости использования для землепользователей) сельская территория может оказывать воздействие на направление и тип развития той или иной части сельской территории. Например, повышение ставок налога на земли, используемые для какого-либо типа деятельности, может сделать эту деятельность менее привлекательной для предпринимателей на данном участке. Таким образом, сельская территория может затормозить или, напротив, ускорить процессы развития территорий.

- Разрабатывать сценарии управления развитием сельской территории в условиях секвестра всех трансфертов. Модель управления сельская территорияом и его развитием на базе только собственных доходов бюджета и иных, негосударственных способов со- финансирования, регулярный дискурс по этой модели вплоть до симуляций (проигрывания) позволяют выявлять и проектировать новые ресурсные возможности, увеличивать самообеспеченность сельской территории и степень подготовленности к негативным сценариям.

Все перечисленные выше рекомендации могут быть эффективно использованы сельским территориями лишь в том случае, если их подход к собственной роли и функции изменится. В настоящий момент под давлением высокоцентрализованной системы бюджетного финансирования сельской территории во многом осознают себя лишь распорядителями получаемых денег. Рекомендации предусматривают постепенное изменение парадигмы в сторону большей самостоятельности местного самоуправления, самообеспеченности, осознанного администрирования своих ресурсов и своей территории.

3.2. Особенности использования земельных участков в границах территориальных зон посёлка Камский Леспромхоз Мамадышского Района Республики Татарстан

Одним из основополагающих принципов российского земельного права является деление земель по целевому назначению на категории на основе зонирования территорий и законодательных предписаний. Нормативно закрепленная градация земель по целевому назначению на категории (добавим – на основе зонирования территорий) является отраслевым принципом земельного права.

В содержание этого принципа входит запрет использовать землю в иных, нежели установлено, целях. Отнесение земель или земельных участков в их составе к одной из установленных земельным законодательством категорий земель императивно. При этом использование земель влечет соответствующую ответственность, при этом в качестве оснований для наложения взысканий судебные органы руководствуются именно рассматриваемым принципом.

Территориальное зонирование и разрешенное использование земельных участков – понятия тесно связанные между собой. Разрешенное использование земельного участка – это совокупность прав и обязанностей его правообладателя, вытекающих из принадлежности земельного участка к территории (территориальной зоне), определяемой посредством осуществления зонирования.

Термин «разрешенное использование» употребляется в ЗКРФ для всех земельных участков, что делает актуальным дополнение ЗК РФ специальной главой, регулирующей общие положения о зонировании, регламентах и содержании правовой конструкции «разрешенное использование земельного

участка», а также особенности реализации данных процедур по отдельным категориям земель.45

Существенным препятствием к переходу на зонирование территорий является отсутствие достоверных сведений о местоположении границ разнообразных территорий, природных и антропогенных объектов, границ земельных участков, а также данных о количественных и качественных характеристиках земель.46

Для населенного пункта с. Камский Леспромхоз в качестве существующих границ были приняты границы, проведенные по границам земельных участков в категории земель «земли населенных пунктов» с учетом границ кадастровых кварталов по данным Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Татарстан и материалов лесоустроительной документации.47

В соответствии с градостроительными регламентами ПЗЗ Урманчеевского сельского поселения определены следующие правила использования территориальных зон, в частности, применительно к с. Камский леспромхоз:

1. Жилые зоны предназначены для застройки жилыми домами малой и средней этажности, индивидуальными жилыми домами.

2. Объекты основного вида разрешенного использования должны занимать не менее 60% территории. До 40% территории допускается использовать для размещения вспомогательных по отношению к основным видам разрешенного использования объектов.

Ж 1. Зона застройки индивидуальными жилыми домами. Зона застройки индивидуальными жилыми домами Ж1 выделена для обеспечения правовых условий формирования жилых районов из отдельно стоящих и

45 Самофалова Л.П., Ларионов А.О., Бочаров М.Н., Чуприн Д.А. Территориальное зонирование земель// Успехи современной науки и образования. 2016. Т. 7. № 12. С. 71-73

46 Романова О.А. Развитие земельного законодательства: вопросы теории и практики// Lex Russica. 2016. № 6 (115). С. 132-145.

47 См. п. 2.9 Положения о территориальном планировании в составе Генерального плана Урманчеевкого сельского поселения // Официальный сайт Мамадышского муниципального района Республики Татарстан URL: http://mamadysh.tatarstan.ru/

блокированных индивидуальных жилых домов (коттеджей), с приусадебными земельными участками или без них с минимально разрешенным набором услуг местного значения.

Основные виды разрешенного использования недвижимости: индивидуальные жилые дома; индивидуальные жилые дома с приусадебными земельными участками; блокированные одно-, двух-квартирные жилые дома; блокированные одно-, двух-квартирные жилые дома с участками

Вспомогательные виды разрешенного использования: детские сады, иные объекты дошкольного воспитания; школы начальные и средние. отдельно стоящие или встроенные в жилые дома гаражи или открытые автостоянки: 2 машиноместа на индивидуальный участок; гаражи для хранения маломерных судов хозяйственные, складские и надворные постройки; сады, огороды, палисадники; теплицы, оранжереи магазины товаров первой необходимости общей площадью не более 150 кв.м; аптеки; амбулаторно-поликлинические учреждения общей площадью не более 600 кв.м; индивидуальные резервуары для хранения воды; скважины для забора воды, индивидуальные колодцы (при условии организации зоны санитарной охраны на расстоянии не менее 30 и 50 м в зависимости от уровня защищенности подземных вод); бассейны индивидуальные; индивидуальные бани, сауны, надворные туалеты; объекты пожарной охраны (гидранты, резервуары, противопожарные водоемы); жилищно-эксплуатационные и аварийно-диспетчерские службы; объекты инженерной инфраструктуры: ТП, ШРП, ШР и т.д. площадки для хранения удобрений, компостные площадки, ямы или ящики; площадки для сбора мусора

При этом Градостроительные регламенты в части ограничений использования недвижимости, установленных зонами с особыми условиями использований территорий до настоящего времени не разработаны.

Вместе с тем Генеральным планом Урманчеевского сельского поселения предусмотрен перечень мероприятий по оптимизации размещения

объектов и организации зон с особыми условиями использования территорий Урманчеевского сельского поселения48

Использование земель, для которых не устанавливаются градостроительные регламенты определяется уполномоченными органами государственной власти РФ и Республики Татарстан в соответствии законодательством РФ.

Возможна ситуация, когда правообладатель земельного участка (объекта капитального строительства) не обнаруживает своего вида разрешенного использования в градостроительном регламенте территории. Так, согласно п. 8 ст. 4 ПЗЗ Урманчеевского сельского поселения виды использования, не предусмотренные в градостроительном регламенте являются запрещенными.

Особенности использования земельных участков в границах территориальных зон посёлка Камский Леспромхоз Мамадышского Района Республики Татарстан рассмотрим на примере многофункционального жилого комплекса «Пригородный простор», следует учитывать необходимость баланса преимуществ жилья в условиях сельской территории наряду с предоставлением уютного пространства.

Территория поселка «Пригородный простор» находится в поселке Камский Леспромхоз Мамадышского муниципального района. Территория поселка входит в границы Мамадышского сельсовета, зона Ж-3 «для строительства жилых домов блокированной застройки».

Благодаря включению в черту с. Камский Леспромхоз, в распоряжении жителей находятся школы, больница, магазины, городской транспорт. Земельные участки относятся к категории «земли населенных пунктов», разрешенное использование — «для жилищного строительства». Участки оформлены в собственность, получены свидетельства о государственной регистрации.

48 См. приложение 11.

Планировочное решение генерального плана обусловлено ориентацией, выполнением санитарных и противопожарных требований, обеспечением нормативной инсоляции и естественной освещенности согласно постановлению Мэрии №563-а от 23.07.2007 г. «Об утверждении Местных нормативов градостроительного проектирования Мамадышского муниципального района и Урманчеевского сельского поселения» и СНиП 2.07.01-89 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений».

Территория по периметру имеет ограждение и три въезда-выезда. На въезде с северо-восточной стороны находится пост охраны, а также будет располагаться здание эксплуатирующей компании. По территории поселка обеспечены проезды автотранспорта для хозяйственного и противопожарного обслуживания.

Цель проекта:

- на основе анализа существующего положения градостроительных предпосылок, условий развития территории и планировочных ограничений разработать архитектурно-планировочное решение территории с размещением жилого комплекса;

-определить ориентировочные объемы нового строительства.

Проект выполняется в соответствии с требованиями действующего законодательства РФ и Мамадышского муниципального района и Урманчеевского сельского поселения, с использованием нормативной базы проектирования на территории поселка, в том числе ГСН 1.01.- 99.

При разработке проекта были использованы следующие материалы:

- материалы натурных обследований;
- схема функционального зонирования села Камский Леспромхоз;
- данные по землепользованию Информационной системы Реестра единых объектов недвижимости Мамадышского муниципального района и Урманчеевского сельского поселения - ИС «РЕОН» и «ЕГИП»;
- материалы, предоставленные девелопером – ООО

"ПромГражданСтрой".

Перепад высот на участке составляет от 132,6м до 140м. Незастроенная часть участка представляет собой в основном асфальтированную территорию и грунтовое покрытие. Имеется незначительное количество зеленых насаждений в виде деревьев и кустарников.

При проведении строительных работ необходимо обеспечить сохранность инженерных сетей, не подлежащих перекладке, учесть технические зоны. Для реализации данного проекта необходимо выполнение требований эксплуатационных и заинтересованных организаций.

При подготовке материалов использованы данные по землепользованию Информационной системы Реестра единых объектов недвижимости - ИС «РЕОН» и «ЕГИП».

Необходимо внести изменения в Правила землепользования застройки (ПЗЗ):

- выделить проектируемый участок в отдельную территориальную зону 21-200 (зона микрорайонов многоквартирной жилой застройки), для которой установить предельные параметры застройки;

- плотность застройки – 2,5 тыс.кв.м/га;

- максимальная высота здания, сооружения, строения - 20 м;

- процент застроенности - 20%.

Оценка воздействия экологических факторов на реорганизуемой территории подлежит исследованию при разработке градостроительной документации на последующих стадиях проектирования.

Кроме того, к числу факторов, влияющих на спрос, предложение и цены на рынке жилой недвижимости можно еще три категории факторов. Основные факторы, влияющие на стоимость квартиры:

- район;

- тип строительной серии дома (материал перекрытий и стен, раздельность ходов и узлов, высота потолков);

- этаж (первый и последний этажи далеко не лучшие предложения);
- наличие телефона, интернет.

Дополнительные факторы, влияющие на стоимость квартиры:

- состояние квартиры: покрытие полов, произведенные технические улучшения (замена сантехники, наличие кафеля, остекления балконов и т.п.);
- состояние дома: наличие охраны в парадном, состояние парадного, контингент соседей;
- близость транспортных развязок;
- характер правоустанавливающих документов.

Второстепенные факторы, влияющие на стоимость квартиры:

- наличие мест для прогулок с детьми, детсадов, школ, гимназий;
- наличие мест для парковки, близость автостоянок, гаражей;
- наличие мест отдыха, парков, озер, спортплощадок;
- близость магазинов, рынков;
- вид из окна.

По основным факторам определяется стоимость квартиры; дополнительные факторы ее несколько корректируют; второстепенные - влияют на привлекательность квартиры для той или иной категории покупателей.

Определяя концепцию благоустройства в рамках реализации ДП, следует отметить, что Благоустройство территории разработано на основе решения генерального плана, в увязке с существующим благоустройством прилегающей территории.

На территории поселка предусмотрены:

- площадки для игр детей дошкольного и младшего школьного возраста;
- зона отдыха взрослого населения;
- пространство для выгула собак, размещения пункта сбора мусора и для хозяйственных целей;
- места для кратковременной стоянки автомашин;

- здание эксплуатирующей компании с гаражом, рестораном, магазином и помещениями свободного назначения.

Покрытие проезжей части от шоссе – сталефибробетонное, тротуаров и внутриквартальных проездов – бетонное или плиточное, пожарных проездов – щебеночное.

Генеральный план поселка «Пригородный» предусматривает размещение 540 таухаусов и 9 многоквартиных малоэтажных домов на охраняемой территории площадью около 40 Га. Земельные участки около 1.5 соток расположены так, чтобы обеспечить максимально удобный подъезд к домам.

Создана и функционирует эксплуатирующая компания, обладающая парком спецтехники, автомобилей для уборки территории от снега и пыли, чистки крыш от сосулек и снега, оборудованием и лицензиями на эксплуатацию инженерных сетей, укомплектованная квалифицированным персоналом. Организована круглосуточная охрана, раздельный сбор мусора, внутренняя пожарно-охранная и газовая сигнализации.

Инженерные сети и инфраструктура, предусмотренные по проекту, следующие. 2 парковочных места у каждого дома.

Электричество: 6 кВт на участок, разводка выполнена подземным кабелем со вводом в каждый дом, счетчиком и внутренней разводкой с установкой розеток и выключателей.

Центральное водоснабжение: артезианская скважина со станцией водоподготовки типа «обратный осмос», позволяющая жителям микрорайона "Пригородный простор" экономить на заказах бутилированной чистой воды.

Газоснабжение: газопровод высокого давления с газораспределительным пунктом, распределительный газопровод низкого давления подземного исполнения, двухконтурный газовой котел, система контроля загазованности и система контроля блокировки котла.

Отопление водяное от газовых настенных котлов, расположенных в кухне на первом этаже в каждом доме. Выделенная оптоволоконная линия

под интернет и кабельное телевидение в каждом доме. Водоотведение хозяйственно-бытовых стоков через внутрипоселковый безнапорный коллектор в собственные очистные сооружения полного цикла очистки.

Подъездная дорога к поселку из сталефибробетона с щебеночным основанием и внутриплощадочные дороги и парковки с покрытием из бетона или плиткой-брусчаткой.

Отвод дождевых и талых вод с кровли - наружными водостоками с выпуском на отмостку (на заднем дворе) и по бетонным лоткам на внутриквартальные проезды. Собственная служба эксплуатации и охраны. Централизованное уличное освещение.

Проект первой очереди микрорайона «Пригородный простор» предусматривает строительство детского садика, магазина смешанных товаров, ресторана, спортивных и детских площадок.

Несмотря на то, что Минэкономразвития принял специальный документ Классификатор видов разрешенного использования ЗУ49, вопросы остаются нерешенными, классификатор содержит неточности и пробелы. 50

Разногласия, возникшие на почве регулирования использования и охраны земель населенных пунктов, по нашему мнению, возникли в виду отсутствия легального определения рационального использования земель. Поэтому предлагается дополнить ЗК РФ отдельной статьей, определяющей рациональное использование земель для каждой категории земель отдельно, так как действующее законодательство основной акцент делает на земли сельскохозяйственного назначения.51

49 Приказ Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 (ред. от 06.10.2017) «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» (Зарегистрировано в Минюсте России 08.09.2014 № 33995) // «Российская газета», 24.09.2014, № 217.

50 Иванова М.А., Роньжина О.В. Указ. соч. С. 63-66

51 Макаров О.О. Особенности регулирования использования и охраны земель населенных пунктов// Теория и практика общественного развития. 2014. № 6. С. 192-194.

4. ПРОБЛЕМЫ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗОНИРОВАНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ СЕЛЬСКИХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

4.1. Проблемы осуществления зонирования и планирования территорий посёлка Камский Леспромхоз Мамадышского Района Республики Татарстан

Зонирование территорий - это довольно общий термин, включающий различные виды и результаты соответствующих действий, а также, поскольку объектом зонирования выступает территория, а нормы о зонировании, наряду с регулированием отношений в сфере использования и охраны земель, регламентируют экономические, экологические отношения, отношения в сфере градостроительства, отношения по установлению специального режима землепользования, осуществления предпринимательской деятельности (выделение зон территориального развития и особых экономических зон) то необходимо применять более широкий подход к дефиниции данного понятия и его содержания.

Необходимы исследования по классификации и упорядочения видов зонирования территорий, т.к. в настоящее время «зонирование территории» объединяет в себе множество различных понятий: в кадастре недвижимости этот термин, в первую очередь, подразумевает кадастровое и оценочное зонирование, в градостроительном кадастре функциональное и строительное зонирование, в кадастре особо охраняемых природных территорий деление территории национального парка на функциональные зоны, и т.д.

Для целей управления земельными ресурсами имеет смысл разработки комплексного социально-экономического зонирования территории, в основу которого могли бы быть положены, факторы, оказывающие влияние на систему УЗР региона, а критерием может выступать коэффициент экономической эффективности.

На решение проблем зонирования территорий в нашей стране негативно влияют два тесно связанных между собой фактора: отсутствие в теории и практике более или менее устоявшихся взглядов на зонирование территорий и унифицированной терминологии (например, отсутствие согласованности понятий «зонирование», «территориальное зонирование», «зонирование территорий»; отсутствие полноценного и согласованного законодательства о зонировании территорий.

При этом в общем виде все зоны, выделенные в процессе зонирования территорий можно представить следующим образом:

- зоны административно-территориальных единиц территории, на которое непосредственно распространяются полномочия исполнительного органа государственной власти либо органа местного самоуправления (субъекты Российской Федерации в целом, города регионального или муниципального подчинения, административные районы, иные, территории местного самоуправления, моногорода и т.д.);

- зоны категорий земель территории, выделяемые для целей рационального использования в соответствии установленным целевым назначением и правовым режимом;

- территориальные зоны населенных пунктов, выделенные в соответствии с градостроительным зонированием;

- зоны с особым режимом использования территорий территории, в пределах которых использование находящихся на них земельных участков или их частей производится в соответствии с ограничениями, определяемым решениями органов государственной власти или местного самоуправления на основе федеральных за конах или законов субъектов Российской Федерации;

- особые экономические зоны территории, находящиеся в пределах некоторой административной территориальной единицы и различающиеся установленными соответствующими органами государственной власти ставками налогов, величиной арендной платы для находящихся в пределах

этих зон земельных участков и иных объектов недвижимости на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности;

- природно- и сельскохозяйственные, оценочные, кластерные и иные зоны, выделяемые в целях управления земельными ресурсами на различных административно-территориальных уровнях и не являющиеся по своей природе правовыми зонами.52

Следует признать, что вопрос о соотношении стратегического и территориального планирования в законодательстве Российской Федерации фактически не урегулирован.

При этом норма ч. 5 ст. 9 о подготовке документов территориального планирования представляется недостаточно конкретной, поскольку реальных механизмов учета названных программ, стратегий, проектов и сведений ГрК РФ не содержит.53

На успешность реализации документов территориального планирования, градостроительного зонирования влияет качество их разработки, которое, в свою очередь, зависит от:

1) качества и полноты исходных данных, взятых за основу при разработке документов;

2) качества проведенного анализа исходных данных;

3) примененных методов моделирования направлений развития территории;

4) тщательности подготовки картографических материалов;

5) сроков разработки документов;

6) объема одновременно разрабатываемых документов. Важным фактором, влияющим на успешность реализации документов территориального планирования, градостроительного зонирования, является

52 Антропов Д.В., Комаров С.И. Современное состояние системы зонирования территорий в Российской Федерации и его место в системе управления земельными ресурсами // Современные проблемы управления проектами в инвестициионно-строительной сфере и природопользовании материалы VIII Международной научно-практической конференции кафедры управления проектами и программами. 2018. С. 180-185.

53 Крамкова Т.В. Территориальное и стратегическое планирование: основные проблемы и тенденции развития законодательства// Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 4 (139). С. 40-51.

и быстро изменяющееся законодательство РФ, применяемое к градостроительным отношениям (п. 3 ст. 4).

Пока ведется разработка градостроительных документов, их рассмотрение, согласование и утверждение, изменяется правовое поле реализации этих документов.54

Среди дефектов нормативной регламентации отметим, на наш взгляд, существенные, наиболее отрицательно влияющие на территориальное зонирование:

1. Отсутствие легального понятия «агломерация» и указания ее как объекта территориального планирования.

2. Конкуренция норм ЗК РФ и ГрК РФ. Например, в ЗК РФ абсолютизировано требование установления градостроительных регламентов для каждой территориальной зоны земель населённых пунктов (ч. 1, 2 ст. 85). Напротив, ГрК РФ допускает возможность их не установления (ч. 7, ст. 36).

3. Пробелы в легальном закреплении некоторых понятий, связанных с разработкой правил землепользования и застройки и генеральных планов. К ним можно отнести:

1) «рациональное использование земель»;

2) разрешённое использование;

3) «зонирование территорий».

Так, в ЗК РФ понятие «зонирование территорий» не раскрывается, а ГрК РФ оперирует термином «градостроительное зонирование». В законе не отражены соотношение территориальных и функциональных зон, степень обязательности учёта границ функциональных зон (ч. 3, 9 ст. 31 ГрК РФ), зон с особыми условиями использования территорий, возможность изменения границ функциональных зон посредством установления территориальных зон правилами землепользования и застройки.

54 Сыроваткина С.А., Солодянкина С.В. Проблемы градостроительной деятельности на территории Тулунского района// Известия вузов. Инвестиции. Строительство. Недвижимость. 2016. № 1 (16). С. 208-217.

Вторая позиция больше соответствует нормам ст. 31 и 34 ГрК РФ, предусматривающим при территориальном зонировании учёт положений генерального плана. Использование при рассмотрении споров понятий «оценочное зонирование территории» и «функциональное зонирование» актуализирует желательность упорядочения этих явлений в земельном и градостроительном законодательстве и др.

4. Неопределённость и пробельность некоторых процедур, ограничивающих права правообладателей и оборот земельных участков. Здесь можно выделить нормативную «невнятность» последовательности разработки генерального плана и правил землепользования и застройки и отсутствие норм, гарантирующих корреляцию изменений в одном документе (генеральном плане или правил землепользования и застройки) с обязательным уточнением другого. Это приводит к тому, что генеральные планы и правила землепользования и застройки могут разрабатываться в разное время , вне взаимной связи и противоречить друг другу.

Кроме того, в законе не содержится требование единства разрешённого использования для земельного участка и расположенного на нём объекта капитального строительства. Тем самым нарушается принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ним объектов недвижимости (п. 5 ч.1 ст. 1 ЗК РФ). Это приводит к неустойчивости правового режима земельного участка, объекта недвижимости и к существенным нарушениям прав правообладателей.

В законе содержатся требования, с соблюдением которых формируется территориальная зона:

1) принадлежность земельного участка только одной территориальной зоне;

2) допустимость сочетания нескольких видов разрешённого и планируемого использования земельного участка;

3) учёт историко-культурного опорного плана исторического поселения, сложившейся планировки территории и землепользования, риска

причинения вреда объектам капитального строительства, расположенным на смежных участках, и функциональной зоны и параметров её планируемого развития (ч. 4 ст. 30, ч. 1 ст. 34 ГрК РФ).55

4.2. Совершенствование правового регулирования зонирования и планирования территорий сельского населенного пункта на основе опыта посёлка Камский Леспромхоз Мамадышского Района

По смыслу закона градостроительное планирование должно было выступать средством обеспечения благоприятных условий проживания населения, в том числе способом ограничения вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду и ее рациональное использование в интересах настоящего и будущего поколений.

Переход Российской Федерации на путь устойчивого развития и одновременно на преобразования в экономике предопределили необходимость существенных изменений в сфере обустройства городской среды, пространства жизнедеятельности населения, привлечения инвестиций в сферу строительства. Ставка была сделана на развитие законодательства о градостроительной деятельности с иным подходом к планированию и регулированию застройки городов посредством, прежде всего, градостроительного, а позднее (с принятием ГрК РФ 2004 г.) территориального планирования.

Неверно будет считать, что территориальное планирование служит целям только физического территориального устройства. Роль территориального планирования применительно к городской окружающей среде как единой природно-социальной системе, на наш взгляд, должна заключаться в создании определенных материально-пространственных условий, которые могут обеспечить сбалансированность городской среды по

55 Верещагина А.В., Гусева А.С. Территориальное зонирование во Владивостокской агломерации: некоторые вопросы// Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. 2017. Т. 9. № 3 (38). С. 57-70

экологическим, экономическим и социальным показателям в комплексе. В результате, комплексно планируя на перспективу городское пространство, мы закладываем определенный уровень качества жизни человека в нем.

Более того, устойчивое развитие, планирование развития и застройки территории городов должно быть экологически обоснованным. В связи с этим следует отметить, что институт территориального планирования, внедренный в практику законодательством о градостроительной деятельности, – это не отечественное изобретение.

Современное территориальное планирование в нашей стране – это некий аналог зарубежного пространственного планирования или актуального сегодня «интегрированного экологического планирования», «планирования управления ростом», «интеллектуального планирования роста».

Решая экологические проблемы городов, к нему пришли зарубежные страны как к новой форме управления, направленной на улучшение качества окружающей среды городов, поскольку ранее существующее «физическое» отделение экологически вредных и экологически чувствительных видов деятельности от зон проживания и отдыха населения оказалось неэффективным. Во многом современная городская политика требует в районах застройки высокую плотность размещения объектов, различное сочетание видов использования земли, учет экологических аспектов и решение социальных вопросов одновременно.

Сопоставляя физическое и экологическое (пространственное) планирование, мировое сообщество все чаще стало отмечать плюсы последнего. Задачей экологического (пространственного) планирования является организация городской деятельности таким образом, чтобы она, интегрируя различные функции и сферы деятельности, приносила пользу как окружающей среде, так и жителям города, основываясь на главном принципе: все, что несовместимо с окружающей средой, – запрещено. На выявление таких «побочных» эффектов и неблагоприятных в этом отношении зон нацелено комплексное экологическое зонирование, которое в

зарубежной практике стало появляться с начала 90х гг. XX в., а для решения этих проблем – программы улучшения качества среды в городах и реализация политики «компактного города».

В Российской Федерации, несмотря на принятие экологическим законодательством и законодательством о градостроительной деятельности принципа устойчивого развития, новые методы организации территории развития городов на перспективу все же стали развиваться по своему пути, с одной стороны, основываясь на отечественном опыте планирования и планировки застройки, с другой – ориентируясь на зарубежный опыт пространственного планирования.

Однако в очередном ГрК РФ экологической составляющей пространственной организации территорий уделено значительно меньше внимания. Отсутствие обязательности проведения экологических экспертиз по документам территориального планирования практически сводит к нулю значимость комплексности оценки экологического состояния и использования территории при разработке документов территориального планирования.

В результате определяется на перспективу планирование застройки территорий объектами капитального строительства различного функционального назначения, а экологические факторы (природногеографические условия, особо охраняемые природные территории, территории, подверженные риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, возможное негативное воздействие планируемых объектов капитального строительства на окружающую среду и др.) лишь учитываются при его осуществлении.

Разработка документов территориального планирования в Российской Федерации в современных условиях правового регулирования является одним из основных направлений стратегического социальноэкономического развития России, ее субъектов и муниципальных образований.

Как следует из Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»56, они служат достижению общих целей и задач устойчивого социальноэкономического развития, выражающихся в определенном по количественным и качественным показателям состоянии экономики и социальной сферы, и разрабатываются согласно требованиям ГрК РФ.

Таким образом, ГрК РФ, несмотря на необходимость достижения устойчивости в сфере отношений, им регулируемых, как уже отмечалось, лишь учитывает природные факторы при разработке документации и не нацелен решать экологические проблемы городов посредством градостроительной документации. Более того, определение в градостроительной документации о территориальном планировании направлений развития города и функциональных зон на перспективу только с точки зрения инвестиционной привлекательности ставит под угрозу эффективность обеспечения экологической безопасности в городах как с позиции охраны природы, так и с позиции охраны здоровья человека и обеспечения качества жизни городского жителя.

Территориальное планирование, предусмотренное градостроительным законодательством, дает возможность органам власти распоряжаться земельными участками, принимать решения о резервировании земель, изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, переводе земель из одной категорию в другую и др. Также оно могло бы стать эффективным средством корректировки градостроительных решений в условиях острых экологических проблем городов. На наш взгляд, принципиально важно понимать, что в процессе территориального планирования следует решать поставленные задачи, обеспечивая устойчивое развитие городов и баланс интересов, находить возможности для восстановления и поддержания состояния окружающей среды на безопасном

56Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // «Российская газета», 03.07.2014, № 146.

уровне, минимизации последствий нагрузки социальной среды на природную среду в городе.

Для этого необходимо ориентировать территориальное планирование не только социальноэкономически, но, прежде всего, экологически. Это позволит сохранить природную составляющую городской среды, не допустить ее деградации, что в условиях города особенно важно, поскольку вместе с деградацией природы деградирует среда жизни и деятельности человека. Окружающая среда в городах представляет собой единую природно-социальную систему, в которой, решая вопросы ее охраны, государство и общество решают вопросы качества жизни человека.

В основу территориального планирования методологически необходимо заложить показатели состояния природной среды в городе и ее потенциал и рассматривать территориальное планирование как одно из средств достижения цели охраны окружающей среды.

Большое значение должно придаваться «возвращению» природы в городское пространство в различных его проявлениях. Речь идет, прежде всего, о формировании и поддержании природно-экологического каркаса в городах и ландшафтном планировании, этого необходимого условия для обеспечения устойчивого развития и функционирования окружающей среды в городе как единой природно-социальной системы. Так, если территориальное планирование есть средство достижения целей охраны окружающей среды через пространственную организацию городской территории на перспективу, то градостроительное зонирование призвано достичь «удобство» и безопасность городской среды посредством установления особых режимов использования и правовой охраны земель и объектов недвижимости в городах.

Таким образом, целесообразно говорить не только об организации территории, но и об организации городского пространства в целом как места сосредоточения природной и социально-экономической сред. В связи с этим становится актуальным развивать представление и правовое регулирование о

планировании развития городов через территориально-пространственное планирование. Важным методологическим основанием территориально-пространственного планирования развития должна стать экологическая составляющая.

Экологически ориентированное территориально-пространственное планирование есть способ обеспечения экологической безопасности в городах и, как следствие, качества жизни человека. Само планирование в сфере охраны окружающей среды не должно сводиться лишь к принятию стратегических документов в сфере национальной безопасности или социально-экономического развития.

В этой связи для Российской Федерации является крайне важным не укрепление института градостроительного зонирования в том виде, в котором он существует в настоящее время в национальном законодательстве. Необходим пересмотр положений российского законодательства о территориальном планировании и градостроительном зонировании с изменением подхода к ним, основанном не на прямой рецепции опыта зарубежных стран, а на анализе длительной зарубежной практики его внедрения, современных разработок ученых, поиске новых решений с переходом на экологически ориентированное территориальнопространственное планирование одновременно с расширением сферы применения экологических запретов и ограничений. 57

Представляется необходимым в целях совершенствования правового регулирования зонирования и планирования территорий сельского населенного пункта:

1) включить инструмент функционального зонирования в состав градостроительного зонирования и распространить его использование в обосновывающих и утверждаемых материалах документов территориального планирования;

57 Лисина Н.Л. Значение территориального планирования и градостроительного зонирования в решении эколого-правовых проблем городов// Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. 2018. Т. 28. № 3. С. 412-419.

2) в распределении функций уполномоченных федеральных органов государственной исполнительной власти отнести вопросы функционального зонирования и регулирования землеустройства территорий административно-территориальных образований к ведению Министерства экономического развития РФ, а вопросы регулирования нормативной методической базы, подготовки и контроля реализации правил землепользования и застройки урбанизированных территорий населённых пунктов к ведению Министерства строительства РФ.58

58Митягин С.Д. Градостроительные инструменты обеспечения условий устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации// Academia. Архитектура и строительство. 2016. № 3. С. 96-98.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Наиболее распространенными нарушениями в сфере землепользования и градостроительства являются: необеспечение доступа к федеральной государственной информационной системе территориального планирования (ФГИС ТП) к документам территориального планирования с учетом законодательства Российской Федерации о государственной тайне в объеме и в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, выявлены факты вынесения администрациями незаконных постановлений о разрешении строительства многоквартирных жилых домов, нарушения порядка предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка, а также нарушения градостроительных нормативов.

Наличие вышеуказанных проблем в существующей системе градорегулирования подчеркивает актуальность исследований в данной области и ставит перед учеными следующие задачи:

1. Проанализировать теоретические и методические положения территориального планирования и градостроительного зонирования как составных элементов двухуровневой системы градорегулирования и определить предложения по совершенствованию из взаимосвязей;

2. Определить роль кадастра недвижимости в двухуровневой системой градорегулирования, предложить решения по совершенствованию взаимосвязей между кадастром недвижимости и документами территориального планирования, градостроительного зонирования;

3. Разработать предложения по совершенствованию каждого из элементов двухуровневой системы градорегулирования, в том числе исследовать возможность повышения эффективности доходной части

бюджета муниципальных образований с помощью элементов данной системы.

При принятии генеральных планов городов, для того чтобы обеспечить баланс интересов частных собственников и государства, свободу предпринимательства, реализовать идею развития предпринимательства, учитывая экономические, социальные, политические и иные аспекты, существующие в государстве, при принятии или изменении генеральных планов, при принятии и изменении правил землепользования и застройки муниципалитетам следует согласовывать с собственниками участков устанавливаемую в отношении их земельных участков зону, к которой планируется отнести участок.

Необходимо внесение в ГрК РФ изменений, которое бы защитило собственников земельных участков, заставит муниципалитеты при проведении публичных слушаний учитывать мнения собственников земельных участков, а в случае необходимости позволило бы собственникам требовать от муниципалитетов выкупа земельного участка, что, в свою очередь, повлечет ответственность чиновников, имеющих отношение к разработке и принятию генеральных планов, за принятые решения.

Институт деления земли на категории и осуществление территориального зонирования вполне могут сосуществовать, так как зонирование – это есть последствие деления земли на категории.

Соответственно правоприменитель, реформируя земельное законодательство, должен уделить внимание именно развитию института зонирования, нормативное закрепление его особенностей для каждой категории земель. В отличие от земельного законодательства, градостроительное четко установило содержание процедуры зонирования и разрешенного использования как его следствия. Термин «разрешенное использование» употребляется в ЗК РФ для всех земельных участков, что делает актуальным дополнение ЗК РФ специальной главой, регулирующей общие положения о зонировании, регламентах и содержании правовой

конструкции «разрешенное использование земельного участка», а также особенности реализации данных процедур по отдельным категориям земель.

Необходимо разработать полноценное и согласованное законодательство о зонировании территорий и методах его проведения, классификация видов зонирования территорий, принять Федеральную целевую программу и Дорожную карту «О зонировании территорий».Также необходимо учитывать, что существует зонирование территорий, процесс и результаты которого вообще не имеют прямого отношения к определению правового режима земель (например, оценочное, районирование и др.).

Экологически ориентированное территориально-пространственное планирование есть способ обеспечения экологической безопасности в городах и, как следствие, качества жизни человека. Само планирование в сфере охраны окружающей среды не должно сводиться лишь к принятию стратегических документов в сфере национальной безопасности или социально-экономического развития.

В этой связи для Российской Федерации является крайне важным не укрепление института градостроительного зонирования в том виде, в котором он существует в настоящее время в национальном законодательстве. Необходим пересмотр положений российского законодательства о территориальном планировании и градостроительном зонировании с изменением подхода к ним, основанном не на прямой рецепции опыта зарубежных стран, а на анализе длительной зарубежной практики его внедрения, современных разработок ученых, поиске новых решений с переходом на экологически ориентированное территориально-пространственное планирование одновременно с расширением сферы применения экологических запретов и ограничений.

Государственное управление развитием городских территорий включает в себя как разработку градостроительной политики, определяющей выбор стратегических и тактических целей территориального развития, так и создание организационноправовых условий для достижения этих целей, в т.ч.

разработку нормативных основ, т.е. документов территориального планирования.

Помимо этого, в рамках градостроительной политики должен осуществляться контроль над всеми видами деятельности в системе градорегулирования. Территориальное планирование необходимо для формирования городской среды, которая бы была благоприятна для комфортной жизнедеятельности населения, развития социально-экономического развития города.

В генплане должны определяться планируемые показатели развития объектов социальной, транспортной, инженерной инфраструктур, жилищного строительства, природных и озелененных территорий в каждом районе. Также генплан должен учитывать совокупность социальных, экономических, экологических факторов, природных особенностей и исторически сложившегося своеобразия.

Задачи федеральной и региональной властей должны быть связаны преимущественно с осуществлением регулятивной и контрольной деятельности в области государственной политики в градостроительстве. Органы местного самоуправления должны эффективно осуществлять непосредственную градостроительную деятельность на своей территории.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

I. «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2018)// «Российская газета», 30.10.2001, № 211-212.

II. «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018)// «Российская газета», 30.12.2004, № 290.

III. «Водный кодекс Российской Федерации» от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 03.08.2018)// «Российская газета», 08.06.2006, № 121.

IV. Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «Об охране озера Байкал»// «Российская газета», 12.05.1999, № 90.

V. Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О землеустройстве» // «Российская газета», 23.06.2001, № 118-119.

VI. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 19.08.2018)// «Российская газета», 08.10.2003, № 202.

VII. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О государственной регистрации недвижимости» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2018) // «Российская газета», 17.07.2015, № 156.

VIII. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // «Российская газета», 03.07.2014, № 146.

IX. Распоряжение Правительства РФ от 07.02.2011 № 165-р (ред. от 26.12.2014) <Об утверждении Стратегии социально-экономического

развития Приволжского федерального округа до 2020 года>// «Собрание законодательства РФ», 21.02.2011, № 8, ст. 1142.

X. Распоряжение Правительства РФ от 06.10.2011 № 1757-р (ред. от 26.12.2014) <Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 года> // справочная правовая система «КонсультантПлюс»

XI. Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р (ред. от 28.08.2014) <Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы>// «Собрание законодательства РФ», 19.03.2012, № 12, ст. 1425.

XII. Приказ Минэкономразвития России от 03.06.2011 № 267 (ред. от 06.04.2018) «Об утверждении порядка описания местоположения границ объектов землеустройства» (Зарегистрировано в Минюсте России 12.07.2011 № 21318)// «Российская газета», 22.07.2011, № 159.

XIII. Приказ Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 (ред. от 06.10.2017) «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» (Зарегистрировано в Минюсте России 08.09.2014 № 33995) // «Российская газета», 24.09.2014, № 217.

XIV. Приказ Минэкономразвития России от 30.09.2015 № 709 «О внесении изменений в классификатор видов разрешенного использования земельных участков, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540» (Зарегистрировано в Минюсте России 21.10.2015 № 39397)// Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 23.10.2015

XV. Закон Московской области от 07.03.2007 № 36/2007-ОЗ (ред. от 27.02.2009) «О Генеральном плане развития Московской области» (принят постановлением Мособлдумы от 21.02.2007 № 2/210-П)// «Ежедневные Новости. Подмосковье», 17.03.2007, № 46.

XVI. «СП 42.13330.2016. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений.

Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89*» (утв. Приказом Минстроя России от 30.12.2016 № 1034/пр) из информационного банка «Строительство».- М., 2016.

XVII. Решение Самарского областного суда от 14.06.2018 № 3а-965/2018 «О признании недействующими в части Правил застройки и землепользования в городе Самара, утв. постановлением Самарской городской Думы от 26.04.2001 № 61, и недействующим в части Генерального плана городского округа Самара, утв. постановлением Думы городского округа Самара от 20.03.2008 № 539» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

XVIII. Постановление Главы Мамадышского муниципального района от 19.10.2018г. № 128 «О назначении проведения публичных слушаний по проекту генерального плана муниципального образования»Урманчеевское сельское поселение» Мамадышского муниципального района Республики Татарстан» // Официальный сайт Мамадышского муниципального района Республики Татарстан URL: http://mamadysh.tatarstan.ru/rus/dokumenti-territorialnogo-planirovaniya-625560.htm?pub_id=1610334

XIX. Схема территориального планирования Мамадышского муниципального района Республики Татарстан// Официальный сайт Мамадышского муниципального района Республики Татарстан URL: http://mamadysh.tatarstan.ru/

XX. Схема территориального планирования Урманчеевского сельского поселения Мамадышского муниципального района Республики Татарстан// Официальный сайт Мамадышского муниципального района Республики Татарстан URL: http://mamadysh.tatarstan.ru/

XXI. Генеральный план Урманчеевского сельского поселения Мамадышского муниципального района Республики Татарстан// Официальный сайт Мамадышского муниципального района Республики Татарстан URL: http://mamadysh.tatarstan.ru/

XXII. Положение о территориальном планировании Урманчеевского сельского поселения Мамадышского муниципального района Республики Татарстан // Официальный сайт Мамадышского муниципального района Республики Татарстан URL: http://mamadysh.tatarstan.ru/

XXIII. Правила землепользования и застройки муниципального образования «Урманчеевское сельское поселение» Мамадышского муниципального района Республики Татарстан // Официальный сайт Мамадышского муниципального района Республики Татарстан URL: http://mamadysh.tatarstan.ru/rus/dokumenti-territorialnogo-planirovaniya-625560.htm

XXIV. Определение Верховного Суда РФ от 20.06.2012г. № 76-АПГ12-7// Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

XXV. Аношкина Е.Л., Карпович Ю.В. Методические аспекты перспективного планирования развития сельских территорий // Вестник ПНИПУ. Социально-экономические науки. 2010. №7. С 78-86.

XXVI. Антропов Д.В., Комаров С.И. Современное состояние системы зонирования территорий в Российской Федерации и его место в системе управления земельными ресурсами // Современные проблемы управления проектами в инвестициионно-строительной сфере и природопользовании материалы VIII Международной научно-практической конференции кафедры управления проектами и программами. 2018. С. 180-185.

XXVII. Байнова М.С. Управление земельными отношениями на муниципальном уровне// Государственный советник. 2015. № 1 (9). С. 22-27.

XXVIII. Баландин, В.А. Совершенствование системы регулирования землепользования и застройки сельских поселений : автореферат дис. ... кандидата экономических наук : 08.00.05 / Баландин Василий Анатольевич; [Место защиты: Гос. ун-т по землеустройству]. - Москва, 2013. - 23 с.

XXIX. Беликеев Ф.Н. О новых принципах установления территориальных зон // Имущественные отношения в РФ. 2013. №1 (137). С. 15-23.

XXX. Богачев А.И. Зонирование сельских территорий Орловской области на основе диагностики уровня устойчивости их развития // Вестник ОрелГАУ. 2016. №4. С. 42-52.

XXXI. Бунтовский С.Ю., Шепилова С.Ю. цели и задачи территориального планирования сельского поселения // International scientific research 2017 - Сборник материалов XXVI Международной научно-практической конференции. - 2017. – С. 543-545.

XXXII. Верещагина А.В., Гусева А.С. Территориальное зонирование во Владивостокской агломерации: некоторые вопросы// Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. 2017. Т. 9. № 3 (38). С. 57-70.

XXXIII. Головко И.И., Исламова Э.Р., Коряченцова С.И. Актуальные вопросы оценки прокурором законности документов территориального планирования// Вопросы российского и международного права. 2017. Т. 7. № 2В. С. 207-223.

XXXIV. Горянова О.Ф. Современные проблемы определения границ территориальных зон// Интерэкспо Гео-Сибирь. 2016. Т. 3. № 2. С. 138-142.

XXXV. Груздев В. М. Территориальное планирование. Теоретические аспекты и методология пространственной организации территории [Текст]: учеб. пос. для вузов / В. М. Груздев; Нижегород. гос. архит.-строит. ун-т. – Н. Новгород : ННГАСУ, 2014. - 146 с.

XXXVI. Егоров В.Ю., Шишелова С.А. Комментарий к Градостроительному кодексу РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (3-е издание переработанное и дополненное) / под ред. А.В. Филатовой. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2014. 540 с.

XXXVII. Забугин Н. Н. Право (земельное): учеб. пособие / Н. Н. Забугин, К. Т. Оганесян, А. В. Хлевная. – Краснодар: КубГАУ, 2015. – 250 с.

XXXVIII. Иванова М.А., Роньжина О.В. Некоторые проблемы применения правил землепользования и застройки// Инновационные тенденции развития российской науки материалы IX Международной научно-практической конференции молодых ученых. Ответственный за выпуск: В.Л. Бопп. 2016. С. 63-66.

XXXIX. Ковалев Н.С. Основы градостроительства и планировки населенных мест / Н.С. Ковалев, Э.А.о. Садыгов, В.В. Гладнев, С.В. Саприн, О.С. Барышникова. – Воронеж: ФГБОУ ВО Воронежский ГАУ, 2015. – 363 с.

XL. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. С.А. Боголюбов. 7-е изд. М., 2011. 332 с.

XLI. Крамкова Т.В. Территориальное и стратегическое планирование: основные проблемы и тенденции развития законодательства// Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 4 . С. 40-51.

XLII. Крашенинников А.В. Градостроительное развитие урбанизированных территорий. [Электронный ресурс]. Учебное пособие / Крашенинников А.В. — Саратов: Издательство «Вузовское образование», 2013. — (Высшее образование). — 114 c.

XLIII. Липски С.А. Зонирование территорий как механизм обеспечения целевого использования земель// Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 6 (141). С. 59-65.

XLIV. Лисина Н.Л. Значение территориального планирования и градостроительного зонирования в решении эколого-правовых проблем городов// Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. 2018. Т. 28. № 3. С. 412-419.

XLV. Лыкова О.А. Зонирование территорий как инструмент управления региональным развитием // Инженерный вестник Дона. 2013. № 3 (26). С. 162.

XLVI. Лянной Г.Г. Защита интересов собственника земельного участка при разработке и утверждении документов территориального планирования и генерального плана города // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 3 (41). С. 24-28.

XLVII. Макаров В.З., Молочко А.В., Гусев В.А. К вопросу о проблемных аспектах разработки и внедрения правил землепользования и застройки территорий населенных пунктов Саратовской области// Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Науки о Земле. 2016. Т. 16. № 2. С. 67-72.

XLVIII. Макаров О.О. Особенности регулирования использования и охраны земель населенных пунктов// Теория и практика общественного развития. 2014. № 6. С. 192-194.

XLIX. Максимкина Ю.А. Правовое регулирование градостроительного зонирования в Германии (сравнительно-правовой аспект) // Актуальные проблемы российского права. 2017. №6 (79). С. 189-194.

L. Манылов И.Е. Оборот недвижимости в России: экономика и право // Журнал российского права. 2012. №1 (181). С. 21-28.

LI. Мельников Н.Н. Проблемы соотношения и взаимосвязи категоризации земель и зонирования территорий в системе правовых регуляторов земельных отношений // Труды Института государства и права РАН. 2015. №1. С. 5-26.

LII. Митягин С.Д. Градостроительство - как пространственная основа устойчивого развития Российской Федерации // Леса России: политика, промышленность, наука, образование: Материалы третьей международной научно-технической конференции. Под редакцией В.М. Гедьо. 2018.

LIII. Митягин С.Д. Градостроительные инструменты обеспечения условий устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации// Academia. Архитектура и строительство. 2016. № 3. С. 96-98.

LIV. Момотов И.А., Мироненко Л.А. Функциональное зонирование территории кавказского сельского поселения МО Кавказский район// Инновационные научные исследования: теория, методология, практика сборник статей победителей VI Международной научно-практической конференции. 2017. С. 106-108.

LV. Новиков А.А., Носова О.И. Аспекты правового регулирования зонирования территорий городских и сельских поселений // Экономика и экология территориальных образований. 2016. № 2. С. 31-34.

LVI. Потапова Е.В., Зелинская Е.В. Функциональное зонирование территории городов // Вестник Иркутского государственного технического университета. 2014. № 7 (90). С. 43-50.

LVII. Полухина М.Г. Развитие местного самоуправления как элемента социально-экономического развития сельских территорий // Вестник аграрной науки. 2017. № 5 (68). С. 139-145.

LVIII. Попова Л.И., Исмаилова Ф.Н. Роль правового и градостроительного зонирования в формировании условий развития капитального строительства// Современные проблемы экономического развития предприятий, отраслей, комплексов, территорий материалы международной научно-практической конференции: в 2 томах. 2016. С. 79-82.

LIX. Поставная Н.П. Проблемы правового регулирования рационального использования земель территорий муниципальных образований // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2013. № 3 (41). С. 281-282.

LX. Пустовит Е.А. Территориальное планирование населённых пунктов // Развитие современной науки : теоретические и прикладные

аспекты сборник статей студентов, магистрантов, аспирантов, молодых ученых и преподавателей. Пермь, 2016. С. 232-233.

LXI. Романова О.А. Развитие земельного законодательства: вопросы теории и практики// Lex Russica. 2016. № 6 (115). С. 132-145.

LXII. Самофалова Л.П., Ларионов А.О., Бочаров М.Н., Чуприн Д.А. Территориальное зонирование земель// Успехи современной науки и образования. 2016. Т. 7. № 12. С. 71-73.

LXIII. Скиба А.А., Гинзбург А.В. Основные проблемы формирования и реализации градостроительной политики// Вестник МГСУ. 2014. №4. С.172-180.

LXIV. Сыроваткина С.А., Солодянкина С.В. Проблемы градостроительной деятельности на территории Тулунского района// Известия вузов. Инвестиции. Строительство. Недвижимость. 2016. № 1 (16). С. 208-217.

LXV. Туровникова Е.А., Баландин В.А. Основные проблемы двухуровневой системы градорегулирования муниципальных образований// Интеллектуальный потенциал XXI века: ступени познания. 2016. № 32. С. 156-160.

LXVI. Тюкленкова Е.П., Пресняков В.В. Составление схемы функционального зонирования сельского населённого пункта на примере рабочего посёлка Золотарёвка Пензенской области// Региональная архитектура и строительство. 2013. № 1. С. 158-161.

LXVII. Халиков Д.Р. Система градостроительных правил землепользования и застройки в городе Уфе// Роль молодых учёных в решении актуальных задач АПК Сборник по материалам международной научно-практической конференции молодых учёных. 2018. С. 288-291.

LXVIII. Чередников А.В. Территориально-правовые основы градостроительного зонирования // Аспирантский вестник Поволжья. 2011. № 3-4. С. 139-143.

LXIX. Чередников А. В. Публичные и частные интересы в градостроительном зонировании // Пробелы в российском законодательстве. 2011. №6. С. 147-149.

LXX. Чурсин А.И., Тихонова Е.А., Косматова А.О. Анализ и перспектива перехода к территориальному зонированию// Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2015. № 8-1. С. 75-77.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

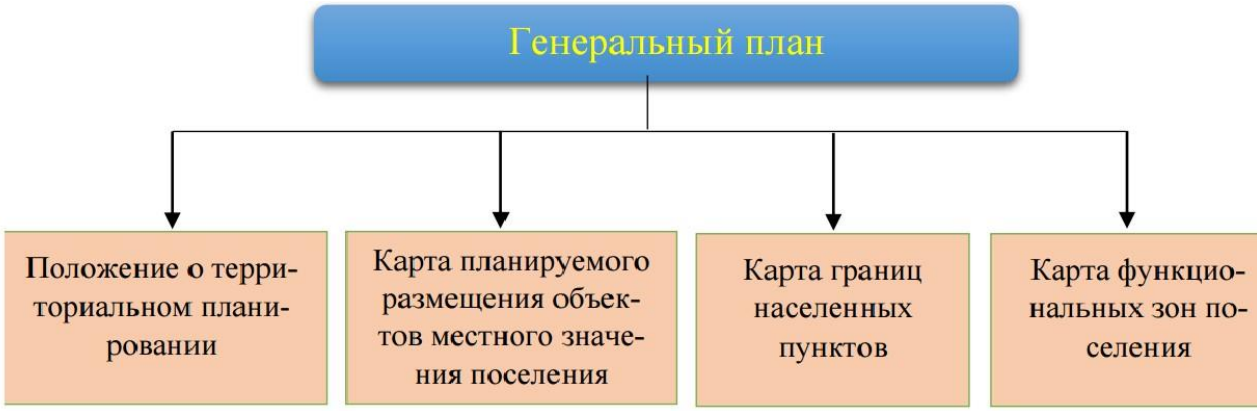

Рисунок 1. Содержание генерального плана 59

59 Сост. по источнику Бунтовский С.Ю., Шепилова С.Ю. цели и задачи территориального планирования сельского поселения // International scientific research 2017 - Сборник материалов XXVI Международной научно-практической конференции. - 2017. – С. 545.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Рисунок 2 – Карта современного использования территории Мамадышского муниципального района

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Рисунок 3 -Карта территориально-пространственной организации Мамадышского муниципального района

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

Рисунок 4 -Карта зон с особыми условиями использования территории Мамадышского муниципального района

ПРИЛОЖЕНИЕ 5

Рисунок 5- Карта мероприятий по оптимизации состояния окружающей среды Мамадышского муниципального района

ПРИЛОЖЕНИЕ 6

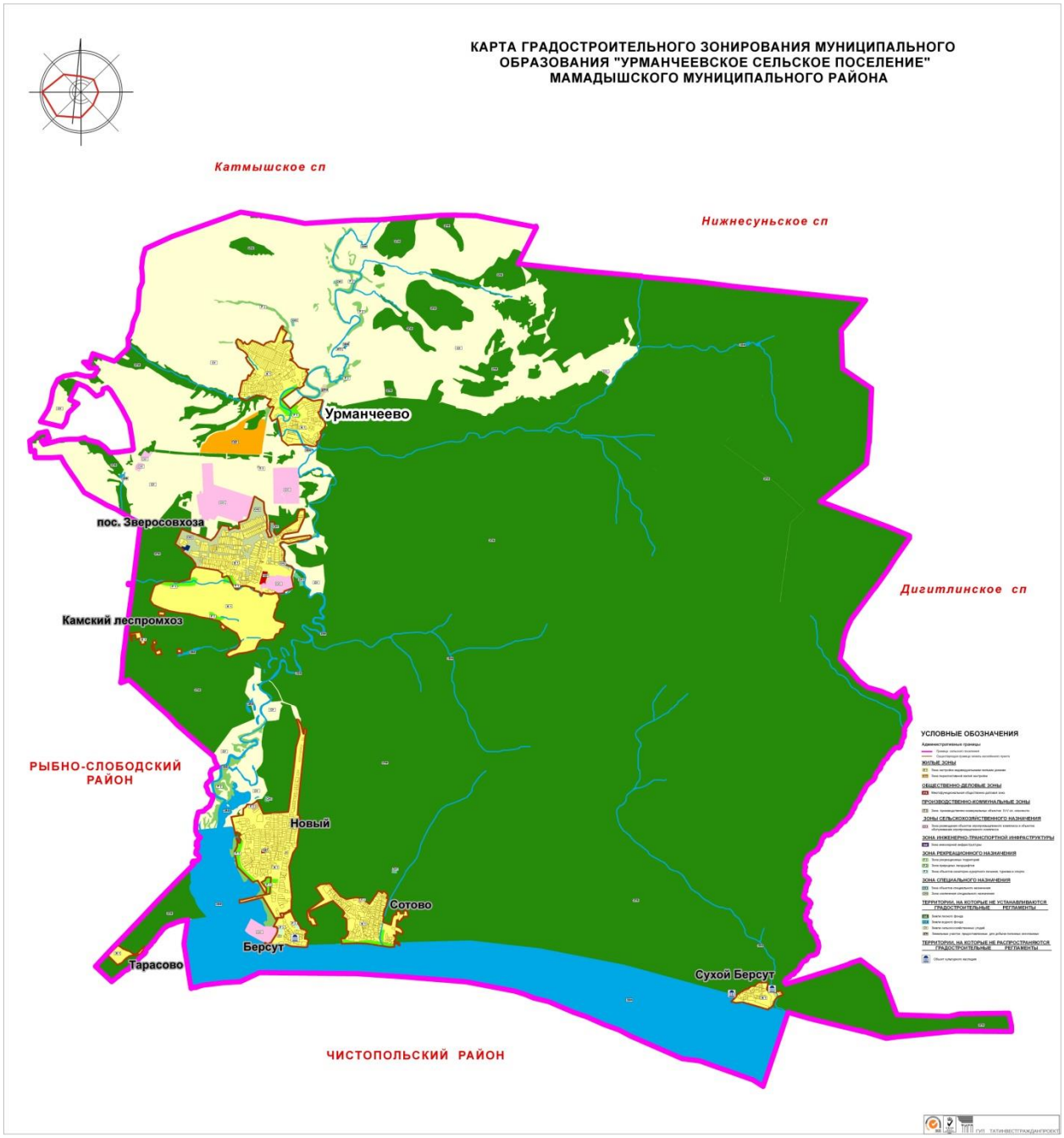

Рисунок 6- Карта градостроительного зонирования муниципального образования «Урманчеевское сельское поселение» Мамадышского муниципального района

ПРИЛОЖЕНИЕ 7

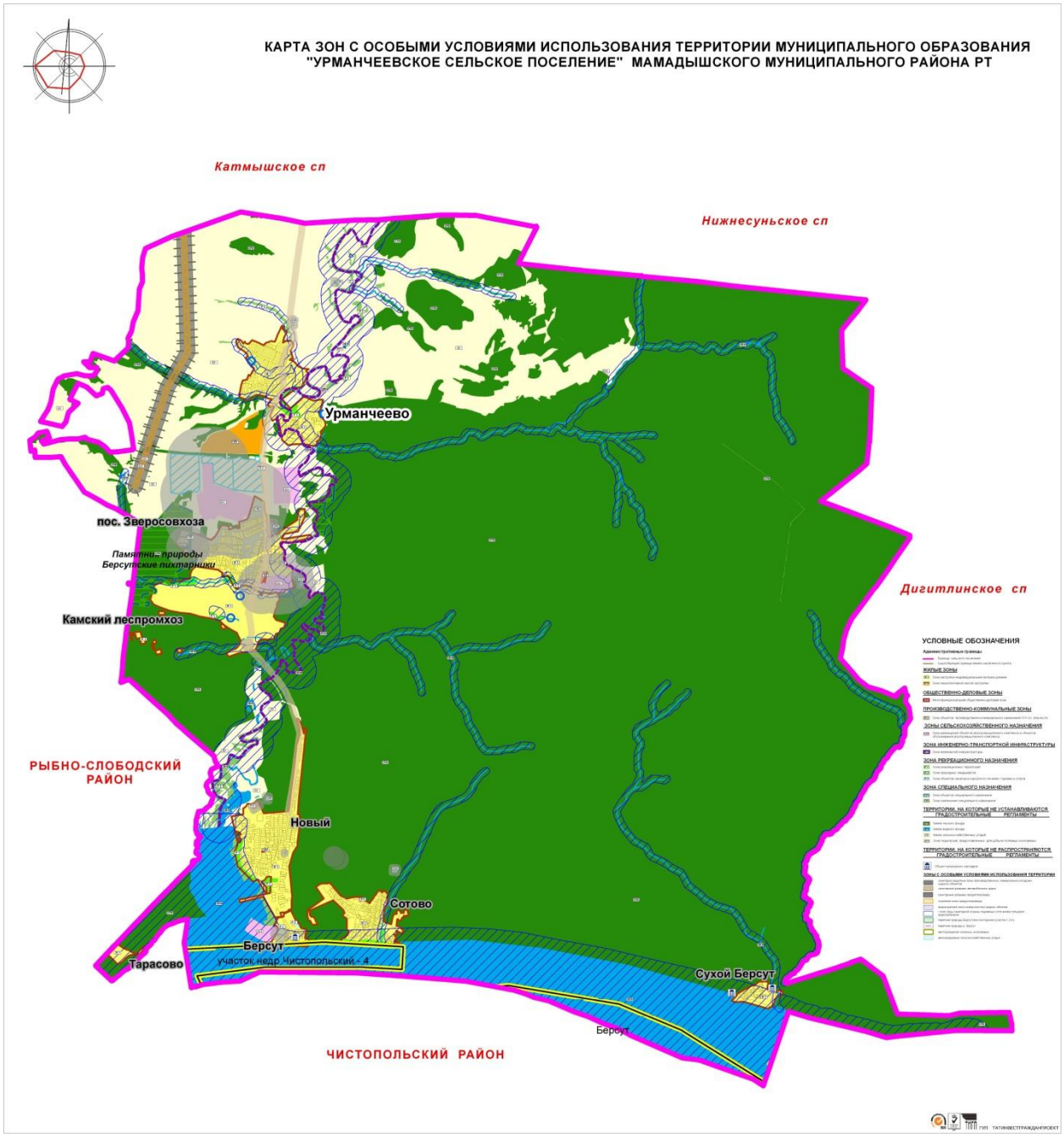

Рисунок 7 - Карта зон с особыми условиями использования территории муниципального образования «Урманчеевское сельское поселение» Мамадышского муниципального района

ПРИЛОЖЕНИЕ 8

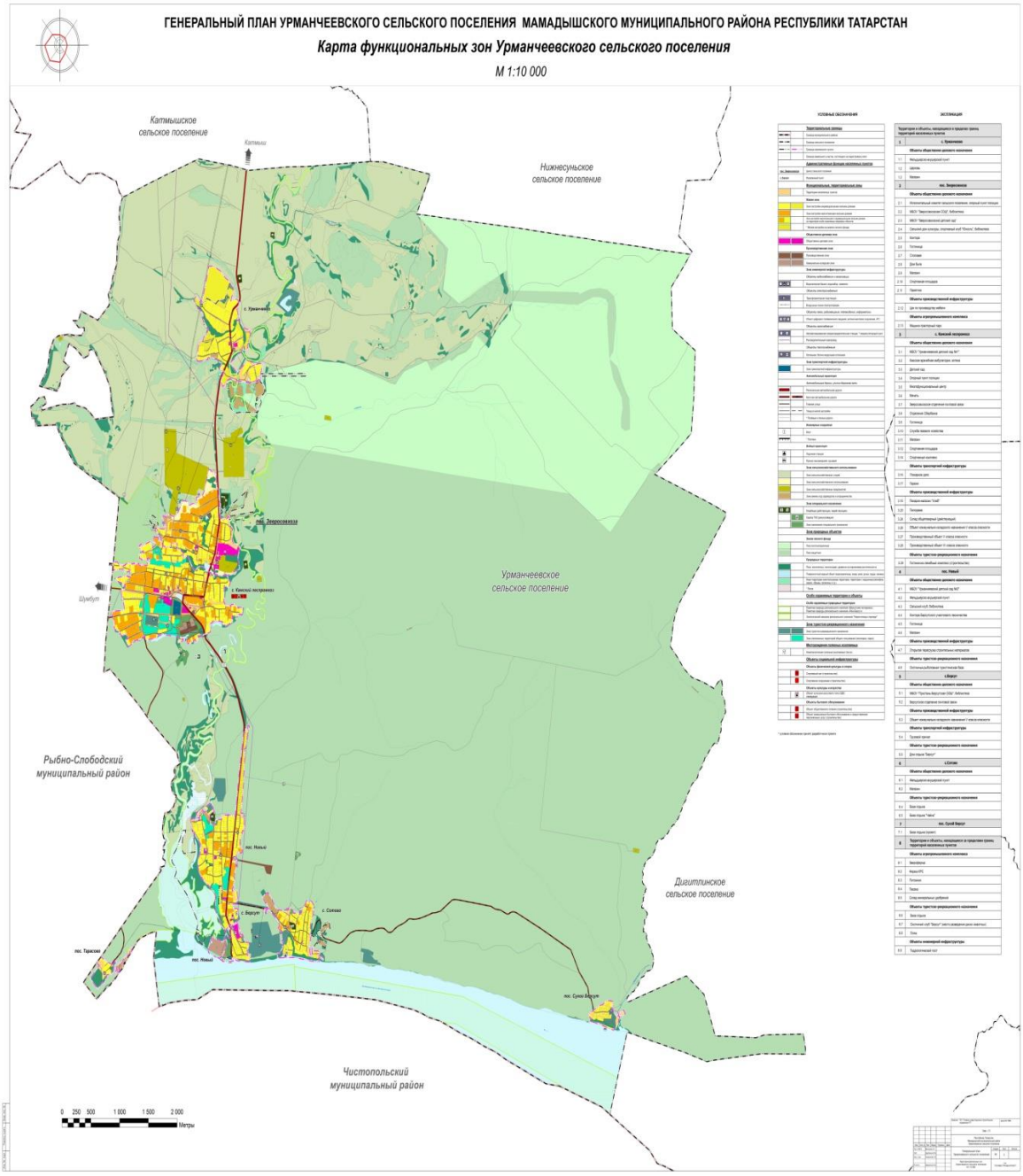

Рисунок 8- Карта функциональных зон Урманчеевского сельского поселения Мамадышского муниципального района

ПРИЛОЖЕНИЕ 9

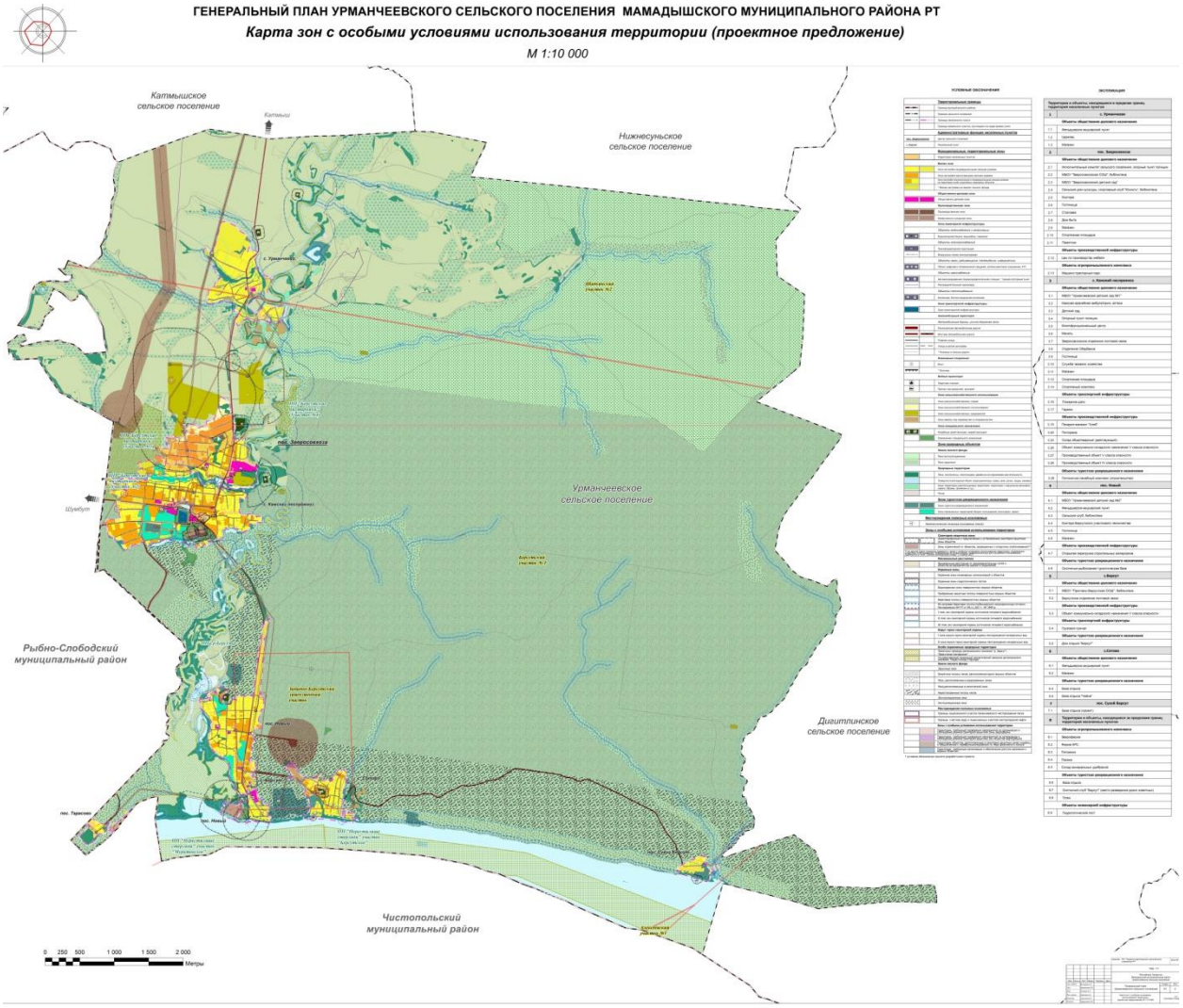

Рисунок 9 - Карта зон с особыми условиями использования территории Урманчеевского сельского поселения Мамадышского муниципального района

ПРИЛОЖЕНИЕ 10

Таблица 1 - Основные технико-экономические показатели генерального плана Урманчеевского сельского поселения

№ п	Наименование показателя	Единица мерения	Исход-ый год (2017г.)	Первая чередь 025 г.)	Расчет-й срок (2040 г.)
1.	Население				
1.1	Численность населения - всего, в том числе	чел.	3023	2881	2620
	с.Камский Леспромхоз	чел.	1300	1308	1250
2.	Жилищный фонд				
2.1	Жилищный фонд – всего, в том числе	тыс.кв.м	65,017	85,057	99,657
	с.Камский леспромхоз	тыс.кв.м	26,13	27,93	27,93
2.2	Новое жилищное строительство – всего, в т.ч.	тыс.кв.м		20,04	14,6
	с.Камский леспромхоз	тыс.кв.м		1,8	-
3.	Объекты социального и культурно-бытового обслуживания населения				
3.1	Дошкольные образовательные организации, в т.ч.	мест	110	230	230
	- существующие сохраняемые			110	230
	- новое строительство			120	
3.2	Общеобразовательные организации, в т.ч.	мест	696	696	696
	- существующие сохраняемые			696	696
	- новое строительство				
3.3	Организации дополнительного образования детей, в т.ч.	мест	322	368	401
	- существующие сохраняемые			322	368
	- новое строительство			46	33
3.4	Лечебно-профилактические медицинские организации, в т.ч.	посещ. в смену	112	52	47
	- существующие сохраняемые			112	112
	- новое строительство				
3.5	Дома культуры, сельские клубы, в т.ч.	мест	300	300	300
	- существующие сохраняемые			300	300
	- новое строительство				
3.6	Библиотеки, в т.ч.	тыс.экз.	22986	22986	22986
	- существующие сохраняемые			22986	22986
	- новое строительство				
3.7	Спортивные залы, в т.ч.	кв.м щади пола	450	1026	1026
	- существующие сохраняемые			450	1026
	- новое строительство			576	
3.8	Плоскостные спортсооружения, в т.ч.	кв.м	4869	5619	5619
	- существующие сохраняемые			4869	5619

№ п	Наименование показателя	Единица мерения	Исход-ый год (2017г.)	Первая передь 025 г.)	Расчет-й срок (2040 г.)
	- новое строительство			750	
3.9	Предприятия торговли, в т.ч.	кв.м орг.пл.	1418	1418	1418
	- существующие сохраняемые			1418	1418
	- новое строительство				
3.10	Предприятия бытового обслуживания, в т.ч.	раб.мест	-	20	20
	- существующие сохраняемые				20
	- новое строительство			20	
3.11	Предприятия общественного питания, в т.ч.	посад.мест	80	115	115
	- существующие сохраняемые			80	115
	- новое строительство			35	
3.12	Отделения связи, в т.ч.	объект	2	2	2
	- существующие сохраняемые			2	2
3.13	Отделения, филиалы банка, в т.ч.	объект	1	1	1
	- существующие сохраняемые			1	1
3.14	Полиция, в т.ч.	участковый	1	1	1
	- существующие сохраняемые			1	1
	- новое строительство				
3.15	Общественные уборные, в т.ч.	прибор	-	3	3
	- существующие сохраняемые				3
	- новое строительство			3	
4.	Ритуальное обслуживание населения				
4.1	Общая площадь кладбищ, в т.ч.	га	5,57	5,57	5,57
5.	Транспортная инфраструктура				
5.1	Протяженность автомобильных дорог – всего, в том числе:	км	19,275	19,275	19,275
	- Федерального значения	км	-	-	-
	- Регионального значения	км	10,86	10,86	10,86
	- Местного значения	км	8,415	8,415	8,415
6	Инженерная инфраструктура				
6.1	Водоснабжение				
	- водопотребление	куб. м./в сутки	1085,6	996,1	930,3
6.2	Канализация				
	- общее поступление сточных вод	куб. м./в сутки	529,2	504,4	458,7
6.3	Санитарная очистка				
	- объем ТКО	т/год	993,51	1025,29	999,67
	- контейнеры для ТКО	шт.	-	51	48
6.4.	Теплоснабжение				
	- общее количество котельных	шт.	4	6	6
6.5.	Газоснабжение				
	- годовой расход газа	тыс. $м^3$/год	661,32	630,08	572,66
6.6.	Электроснабжение				

№ п	Наименование показателя	Единица мерения	Исход-ый год (2017г.)	Первая передь 025 г.)	Расчет-й срок (2040 г.)
	- годовое электропотребление	тыс. Вт.ч/год	7152,45	6833,92	6205,11
	- расчетная мощность	кВт	1600,31	1528,55	1388,45
	- общая мощность трансформаторных подстанций	кВА	1702,46	1626,11	1477,07
6.7.	Слаботочные сети				
	- количество телефонов	шт.	630	839	992

ПРИЛОЖЕНИЕ 11

Таблица 2 - Перечень мероприятий по оптимизации размещения объектов и организации зон с особыми условиями использования территорий Урманчеевского сельского поселения

№ на карте	Наименование объекта	Размер проектной СЗЗ (м)	Предлагаемые варианты мероприятий
	Свалки ТКО	-	Ликвидация свалок ТКО с последующей рекультивацией территорий
3.18	Пекарня	До границ жилой застройки	Проведение исследований атмосферного воздуха и измерений физических воздействий на атмосферный воздух с целью обоснования размещения объекта
3.19	Склад общетоварный	До границ жилой застройки	Проведение исследований атмосферного воздуха и измерений физических воздействий на атмосферный воздух с целью обоснования размещения объекта
3.22	Гараж	До границ жилой застройки	Проведение исследований атмосферного воздуха и измерений физических воздействий на атмосферный воздух с целью обоснования размещения объекта
	Лодочная станция у с. Сотово	До границ жилой застройки и территории базы отдыха	Проведение исследований атмосферного воздуха и измерений физических воздействий на атмосферный воздух с целью обоснования размещения объекта
	Причал пассажирский у пос. Сухой Берсут	До границ жилой застройки	Проведение исследований атмосферного воздуха и измерений физических воздействий на атмосферный воздух с целью обоснования размещения объекта
2.12	Цех по производству мебели	До границ жилой застройки	Оптимизация объекта с целью сокращения размеров его санитарно-защитной зоны до границ жилой застройки
2.13	МТП	До границ жилой застройки	Оптимизация объекта с целью сокращения размеров его санитарно-защитной зоны до границ жилой застройки
3.16	Деревообрабатывающий комбинат	До границ жилой застройки	Оптимизация объекта с целью сокращения размеров его санитарно-защитной зоны до границ жилой застройки

3.17	Пилорама	До границ жилой застройки	Оптимизация объекта с целью сокращения размеров его санитарно-защитной зоны
5.4	Грузовой причал	До границ жилой застройки	Оптимизация объекта с целью сокращения размеров его санитарно-защитной зоны
8.2	ООО А/ф Берсутский ферма КРС (200 голов)	До границ жилой застройки	Оптимизация объекта с целью сокращения размеров его санитарно-защитной зоны до границ жилой застройки
	Площадка для перегрузки строительных материалов (бревна, ПГС)	До границ жилой застройки	Оптимизация объекта с целью сокращения размеров его санитарно-защитной зоны до границ жилой застройки
	Нефтяные скважины ПАО «Татнефть»	300	Проведение мероприятий по обоснованию размеров и организации режима территории санитарно-защитных зон объектов нефтедобычи
8.1	ООО А/ф Берсутский звероферма (1700 голов)	500	Проведение мероприятий по организации и соблюдению режима санитарно-защитной зоны звероферм
	Кладбища в с. Сотово, пос. Новый	50	Перефункционирование объектов, расположенных в санитарно-защитных зонах
	Береговые полосы поверхностных водных объектов	5-20	Организация обеспечения доступа населения к водному объекту