|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | Приложение № 29к отчету о результатахмероприятияот «\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_2022 г.№ ОМ-\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |

**Предложения по внесению изменений в нормативные правовые акты, регулирующие стратегическое, территориальное планирование, градостроительное зонирование на муниципальном уровне**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| № | Описание проблемы | Предлагаемое решение | Предлагаемые изменения законодательства Российской Федерации  |
| 1.  | **СТРАТЕГИЧЕСКОЕ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ**  |
| 1.1.  | В Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – ФЗ-172) **документы территориального планирования муниципальных образований не отнесены к документам стратегического планирования**, разрабатываемым на муниципальном уровне. При этом в соответствии с частями 10 и 11 статьи 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 21 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (далее – Градостроительный кодекс) схемы территориального планирования Российской Федерации, схемы территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации, схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральные планы поселений, генеральные планы городских округов утверждаются на срок не менее чем на двадцать лет, что предполагает не технический, а стратегический характер данного типа документов. В то же время в соответствии с частью 5.2 статьи 9 Градостроительного кодекса «Подготовка документов территориального планирования муниципальных образований осуществляется с учетом положений стратегий социально-экономического развития муниципальных образований и планов мероприятий по их реализации (при наличии), бюджетного прогноза муниципального образования на долгосрочный период (при наличии), положений стратегии пространственного развития Российской Федерации, государственных программ Российской Федерации, национальных проектов, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ, инвестиционных программ субъектов естественных монополий, организаций коммунального комплекса, решений органов местного самоуправления, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающих создание объектов местного значения, а также сведений, содержащихся в информационной системе территориального планирования». Соответственно, логика формирования документа на долгосрочный период фактически учитывает не только документы стратегического планирования долгосрочного действия, но и документы среднесрочного характера. **Данное положение является крайне противоречивым**: **так как исходя из логики планирования долгосрочные задачи должны отражаться в документах среднесрочного характера.** | Отнести документы территориального планирования муниципальных образований к документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках планирования и программирования на муниципальном уровне (необходимо отметить, что в соответствии с подпунктом «в» пункта 3 части 4 статьи 11 ФЗ-172 схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации отнесены к документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках планирования и программирования на уровне субъекта Российской Федерации. То есть, документ территориального планирования регионального уровня отнесен к документам стратегического планирования).Отнесение документов территориального планирования муниципальных образований к документам стратегического планирования разрабатываемым в рамках планирования и программирования позволит сформировать иерархическую систему последовательно связанных документов стратегического планирования, обеспечивающую преемственность целей, сбалансированность по задачам и их ресурсному обеспечению на федеральном, региональном и местном уровнях.Придание документам территориального планирования муниципального уровня статуса документов стратегического планирования позволит также применять к ним требования, предусмотренные законодательством Российской Федерации о стратегическом планировании | 1. Внести изменения в часть 5 статьи 11 ФЗ-172, дополнив ее словами «документы территориального планирования муниципальных образований». 2. Внести изменения в часть 5.2 статьи 9 Градостроительного кодекса, изложив ее в следующей редакции: «Подготовка документов территориального планирования муниципальных образований осуществляется с учетом положений стратегий социально-экономического развития муниципальных образований и планов мероприятий по их реализации (при наличии), бюджетного прогноза муниципального образования на долгосрочный период (при наличии), положений стратегии пространственного развития Российской Федерации, *а также иных долгосрочных документов, предусмотренных законодательством о стратегическом планировании, по решению органов местного самоуправления*» |
| 1.2. | Несмотря на норму, закрепленную в части 5.2 статьи 9 Градостроительного кодекса «Подготовка документов территориального планирования муниципальных образований осуществляется с учетом положений стратегий социально-экономического развития муниципальных образований и планов мероприятий по их реализации (при наличии), бюджетного прогноза муниципального образования на долгосрочный период (при наличии), положений стратегии пространственного развития Российской Федерации, государственных программ Российской Федерации, национальных проектов, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ, инвестиционных программ субъектов естественных монополий, организаций коммунального комплекса, решений органов местного самоуправления, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающих создание объектов местного значения, а также сведений, содержащихся в информационной системе территориального планирования», **увязка документов стратегического и территориального планирования слабая,** что приводит к снижению эффективности реализации приоритетов развития муниципальных образований. В рамках проведенного анализа документов стратегического и территориального планирования выявлено, что проектные решения генерального плана городского округа города-курорта Кисловодска Ставропольского края, утвержденного решением Думы города-курорта Кисловодска от 28 июля 2021 г. № 65-521, всего на 47 % соответствуют основным приоритетным проектам, зафиксированным в стратегии социально-экономического развития города-курорта Кисловодска до 2035 года, утвержденной Законом Ставропольского края от 12 февраля 2020 г. № 27-кз | Обеспечить синхронизацию документов стратегического и территориального планирования: установить минимальные стандарты разработки стратегии социально-экономического развития муниципальных образований. Одним из минимальных требований обозначить определение основных проектов социально-экономического развития муниципального образования (с ключевыми показателями). Данные проекты должны найти свое отражение в документах территориального планирования.  | 1. Внести изменения в статью 39 ФЗ-172, дополнив ее пунктом 3 следующего содержания: «наделение федерального органа исполнительной власти или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации полномочиями по установлению минимальных требований для стратегий социально-экономического развития муниципального уровня». |
| 1.3. | В настоящее время статья 23 Градостроительного кодекса предусматривает закрытый перечень содержания **утверждаемой части документов территориального планирования муниципального уровня.**Часть 9, введенная в действие Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 264-ФЗ, расширила полномочия субъектов Российской Федерации, позволив им своим законодательством устанавливать отдельные особенности содержания генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов. Вместе с тем проблема ограниченности закрытого перечня утверждаемой части документов территориального планирования муниципального уровня полностью не решена, так как в настоящее время субъектам Российской Федерации не предоставлено право включать в документы территориального планирования дополнительные элементы, например, карт по развитию общественных пространств и системы общественного транспорта, пригородных зон, по реконструкции центра города, промышленных зон, с учетом особенностей муниципальных образований, в отношении которых разрабатываются документы территориального планирования.Данная проблема **провоцирует создание на местном уровне** **неинституционализированных документов** пространственного развития (таких как мастер-план), которые не включены в систему стратегического и территориального планирования, не могут быть основаниями для принятия управленческих (в том числе бюджетных решений)  | Расширить полномочия субъектов Российской Федерации, предоставив им право включать в содержание документов территориального планирования муниципального уровня дополнительные элементы, необходимые для комплексного развития муниципальных образований с учетом **особенностей** их развития. Это позволит обеспечить учет особенностей социально-экономического, культурного и пространственного развития в генеральных планах[[1]](#footnote-1), а также даст возможность дополнить утверждаемую часть генерального плана визуализацией (которая впоследствии может и должна быть использована для учета в регламентах территориальных зон). В практике Российской Федерации на законодательном уровне нет стратегического документа пространственного развития муниципального уровня и как следствие нет обоснованной пространственной стратегии будущего города с точки зрения целей, финансовых ресурсов, организационных мероприятий. | Внести изменения в часть 9 статьи 23 Градостроительного кодекса, дополнив пунктом 5 следующего содержания: «генеральный план поселения, генеральный план городского округа могут содержать дополнительные элементы в части содержания генерального плана, положения о территориальном планировании, карт, а также документов по их обоснованию с учетом особенностей муниципального образования. При решении органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации генеральный план может включать положение о стратегическом планировании»   |
| 1.4.  | В рамках проведенного анализа на примере г. Кисловодска было выявлено, что разрабатываемые в соответствии с частью 5 статьи 26 Градостроительного кодекса программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, транспортной инфраструктуры, социальной инфраструктуры (далее – ПКР), в целях обеспечения комплексного развития территорий муниципальных образований, не участвуют в реальной практике принятия управленческих решений. Принцип комплексности предполагает межуровневую и межведомственную согласованность планируемых мероприятий по развитию различных инфраструктур на территориях конкретных регионов и муниципальных образований. При этом установлено, что ПКР не синхронизированы с документами территориального планирования, отраслевыми схемами, региональными и муниципальными программами. Так, ПКРы города-курорта Кисловодска не соответствуют решениям действующего генерального плана, муниципальным программам, а также отраслевым схемам размещения объектов. Например, в действующем генеральном плане города-курорта Кисловодска предусмотрено 72 объектов теплоснабжения со сроком реализации до 2027 года, при этом в схеме теплоснабжения города-курорта Кисловодска до 2028 года – 17, в ПКР коммунальной инфраструктуры города-курорта Кисловодска на 2020-2029 годы – 37. Кроме того, в данных документах не совпадают технические показатели по теплоснабжению. Например, показатель «расход тепла по городу» в схеме теплоснабжения запланирован к 2028 году 200 Гкал/год, в ПКР – к 2029 году 380 Гкал в год, в генеральном плане – к 2042 281,1 Гкал в год.ПКР транспортной инфраструктуры города-курорта Кисловодска содержит 15 объектов, генеральный план города-курорта Кисловодска до 2029 года – 51 объект, а муниципальная программа города-курорта Кисловодска «Развитие транспортной системы и обеспечения дорожного движения до 2027 года» - 17.Кроме того, не соблюдаются обязательства, предусмотренные частью 4 статьи 26 Градостроительного кодекса, по внесению в шестимесячный срок в ПКР изменений, внесенных в генеральный план. Так, с момента утверждения генерального плана города-курорта Кисловодска в 2021 году изменения в ПКР не вносились. | Дать возможность формирования единого комплексного плана развития инфраструктуры и территории городского поселения, округа на основе документа стратегического планирования (в случае наличия) и территориального планирования (генерального плана). Срок, на который разрабатывается данный документ, - два бюджетных цикла. Данный документ должен включать как мероприятия, реализуемые за счет муниципального бюджета, так и за счет внебюджетных источников, которые направлены на реализации мероприятий документов стратегического и территориального планирования. Муниципальные программы должна разрабатываться на основе комплексного плана развития инфраструктуры и территории городского поселения, городского округа.Разработка единого комплексного плана развития инфраструктуры как инструмента сбора и мониторинга всех решений о развитии социальной, транспортной, коммунальной и рекреационной инфраструктур обеспечит синхронизацию всех мероприятий по развитию инфраструктур во времени и пространстве  | 1. Внести изменения в статью 26 Градостроительного кодекса, отменив необходимость обязательной разработки программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, программы комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов, программы комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов и предоставить муниципальным образованиям право разработки комплексного плана развития инфраструктуры и территории городского поселения, городского округа с использованием функций автоматизированной информационно-аналитической поддержки осуществления полномочий в области градостроительной деятельности (ГИСОГД). 2. Правительству Российской Федерации утвердить требования к единому комплексному плану развития инфраструктуры.  |
| **2.**  | **ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ЗОНИРОВАНИЕ**  |
| 2.1. | В соответствии с частью 6 статьи 30 Градостроительного кодекса «в градостроительном регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются:1) виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства;2) предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;3) ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации;4) расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения в случае, если в границах территориальной зоны, применительно к которой устанавливается градостроительный регламент, предусматривается осуществление деятельности по комплексному развитию территории». **Данная ограниченность градостроительного регламента не позволяет органам местного самоуправления регулировать улучшение и сохранение городской среды** за счет формирования требований к застройке, порождает необходимость создания неинституционализированных документов (которые впоследствии не находят своего применения, например, дизайн-код, мастер-план). Для таких городов как Кисловодск (имеющих богатый историко-культурный и природный потенциал) возможность дополнительного регулирования застройки является ключевым инструментом по улучшению архитектурного облика и формирования городской среды. Также отдельной проблемой является распространение регламентов исключительно на земельные участки и объекты капитального строительства. В настоящее время на территории городских округов действует большое количество нестационарных объектов, которые существуют вне правового поля.  | Расширить полномочия субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и дать возможность устанавливать дополнительные требования в градостроительном регламенте в соответствии со стратегическими приоритетами развития муниципального образования, а также особенностями историко-культурного развития и т.д.  | Внести изменения в часть 6 статьи 30 Градостроительного кодекса, изложив ее в следующей редакции: «в градостроительном регламенте в отношении земельных участков, объектов капитального строительства, *нестационарных объектов,* расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются:1) виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства;2) предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;3) ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации;4) расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения в случае, если в границах территориальной зоны, применительно к которой устанавливается градостроительный регламент, предусматривается осуществление деятельности по комплексному развитию территории; 5) иные требования, установленные в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности субъекта РФ или муниципального образования.  |

1. Например, на проведенных Счетной палатой Российской Федерации обсуждениях экспертами и представителями региональных и муниципальных органов власти, в чьих полномочиях находится градостроительная деятельность, обозначались следующие крайне значимые элементы генерального плана:

пространственные каркасы (природно-экологический, транспортно-планировочный, социокультурный, экономический (при необходимости);

зонирование по политикам пространственного преобразования;

основные потребности в жилищном и инфраструктурном строительстве по периодам реализации стратегии.

В составе материалов по обоснованию также могут приводиться социологические исследования, применяются партисипаторные методы вовлечения, разрабатываются математические транспортные и иные модели, мастер-планы территорий, нуждающихся в трансформации. [↑](#footnote-ref-1)