

А.М. Ашихмина

ПРОБЛЕМЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ В ГОРОДЕ В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

Статья посвящена рассмотрению основных проблем в сфере согласования вопросов землепользования и градостроительства. Автором проанализированы вопросы реализации земельной и градостроительной политик.

Ключевые слова: землепользование, земельные ресурсы, земельный участок, градостроительство, градостроительная деятельность, застройка.

UDC 332.334.21:711

A.M. Ashikhmina

THE PROBLEMS OF ARCHITECTURAL LAND TENURE IN THE CITY UNDER CONDITIONS OF MARKET ECONOMY

The article is devoted to basic problems consideration in the sphere of coordination of land tenure and architecture. The realization problems of land and architecture policies are analyzed.

Keywords: land tenure, land resources, land, town-building, architectural activity, building.

Изменение условий хозяйствования и переход на рыночную экономику, основанную на частной собственности, свободе выбора и конкуренции, принципах свободного предпринимательства и договорных отношениях, обусловили необходимость создания законодательной базы, соответствующей рыночным условиям и позволяющей эффективно управлять земельными ресурсами со стороны государства на землях различных форм собственности, сочетая интересы общества и частных землепользователей.

Начиная с 1990 годов в стране были отменены действовавшие с декабря 1968 года «Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» и ряд других документов. В настоящее время земельные отношения на территории России регулируются Земельным кодексом Российской Федерации по вопросам: образования земельных участков, их оборота, распоряжения и использования.

Проведение реформы земельных отношений и введение частной собственности на землю спровоцировали необходимость проведения реформ и принятия законодательных актов по вопросам градостроительства: вопросы формирования земельных участков и правовой режим использования земельных участков, механизмы и процедуры регулирования земельных отношений по вопросам застройки зафиксированы в Градостроительном кодексе РФ.

Разграничение сфер действия названных отраслей права, на наш взгляд, является острой проблемой и предметом дискуссий специалистов различных направлений: юристов, экономистов, архитекторов, градостроителей, проектировщиков, органов государственной власти и местного самоуправления, специалистов по комплексному развитию территорий, инвесторов и застройщиков, поскольку любой земельный участок в городе является элементом целостной городской среды, в конечном итоге изменения земельного участка затрагивают интересы практически всего населения [8].

Проблема согласования интересов особенно остро ощущается в городе, который охватывает все стороны человеческого бытия. Учитывая, что основным источником финансирования и реализации инвестиционных проектов градостроительного развития в современных условиях являются частные инвестиции, выражение В.И. Ленина «Жить в обществе и быть свободным от общества нельзя» — безусловно правомерно в проблеме рассматриваемых «интересов», поскольку земля есть общественное благо, ограниченное в пространстве, то ее использование собственником должно быть ограничено комплексом регламентирующих требований и ограничений, учитывающих, что в совокупности земельные участки представляют собой землю как пространственную категорию.

Город, представляя собой сложную конструкцию, одновременно является географическим объектом и административно-территориальной единицей, крупным населенным пунктом, жители которого заняты в сферах материального и нематериального производства. В результате жизнедеятельности населения возникает множество общественных отношений по вопросам политической, экономической, хозяйственной, культурной деятельности, социальной сферы и пространственного устройства.

Город выступает как самостоятельный многоликий, цельный организм, в котором все земельные участки выступают как единая физическая целостность. В процессе развития города и среды проживания населения возникают вопросы, касающиеся направлений его развития и планирования застройки с учетом требований по обеспечению сохранения культурного наследия и культурных ценностей, экологических, гигиенических норм, позволяющих достичь соответствующего уровня социально-экономического развития города при соблюдении

права населения на комфортное проживание и благоприятную внешнюю среду.

Правовые основы такой деятельности определены Градостроительным кодексом РФ, который определяет градостроительство как деятельность по пространственному развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемой в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства [1].

Рассмотрим специфические качества земли (земельного участка) (рис 1.).

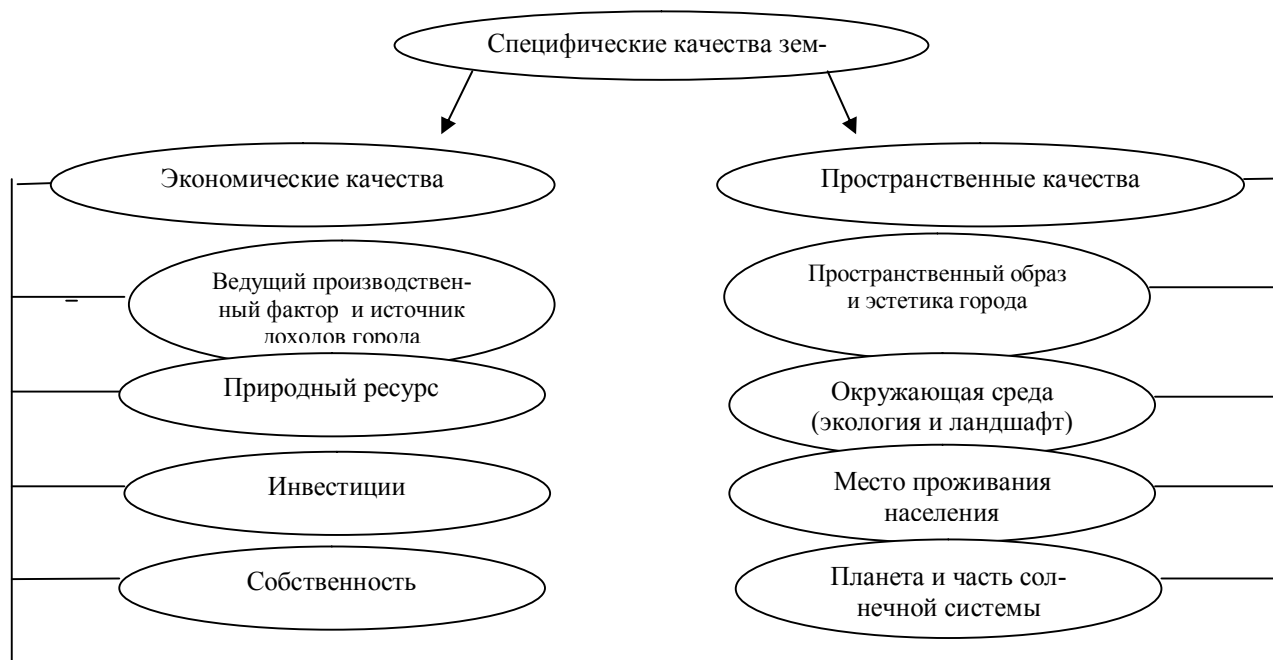


Рисунок 1 - Специфические качества земли

Вопросы создания и формирования, оборота земельных участков и, соответственно, возникновения земельного участка как объекта права, обладающего признаками недвижимого имущества, регламентируются Земельным кодексом РФ, а дальнейшее использование и развитие объектов недвижимости, находящихся на земле и застройке земельного участка, определяются нормами градостроительными.

На наш взгляд, в рассматриваемых отраслях права недостаточно проработаны механизмы реализации пространственного развития территорий, а в земельном праве доминирует защита интересов частных землепользователей. О населении же, которое является коллективным «собственником» земли города, вообще речи не идёт. Здесь и возникают проблемные вопросы обеспечения баланса интересов населения и частных субъектов градостроительной деятельности по вопросам разграничения прав на землю и разумного ограничения пользования и распоряжения частными земельными участками.

В сложившейся застройке любое использование земельного участка в городе для целей, отличных от условий первичного предоставления (нового строительства и реконструкции), как правило, вызывает негативную оценку населения и массовые протесты, независимо от того, какие цели предусматриваются: расширение дороги или увеличение парковочных мест для улучшения транспортного обслуживания населения; строительство многоэтажного дома, позволяющего населению улучшить условия проживания, или строительство супермаркета, обеспечивающего возможность правообладателя земельного участка реализовать инвестиционный проект, результатом воплощения которого будет создание новых рабочих мест, улучшение торгового обслуживания определенной территории города, повышение доходной части бюджета посредством отчисления налогов за счет расширения деятельности в данной сфере.

Населением вышеназванные действия рассматриваются как посягательство на общее пространство территории города, уничтожение сложившейся привычной обстановки, дополнительные проявления негативного воздействия в виде шума, загрязнения воздуха вредными веществами, увеличение интенсивности движения транспортных средств и пешеходов и другое.

Чем крупнее и инвестиционно привлекательнее город, тем острее данные проблемы проявляются. Задачей государства является грамотное управление землей: возможность реализации бизнес – проектов, обеспечивающих благоприятную среду проживания, создающих цикл экономического роста (Рис 2.).

Для общественности и населения города земля выступает, прежде всего, местом проживания, качество которого зависит от специфических последствий размещения в городе объектов разных видов деятельности. Специфические условия представляют собой: пространственный образ, эстетику города, экологию, окружающую среду, ландшафт, средства коммуникаций.

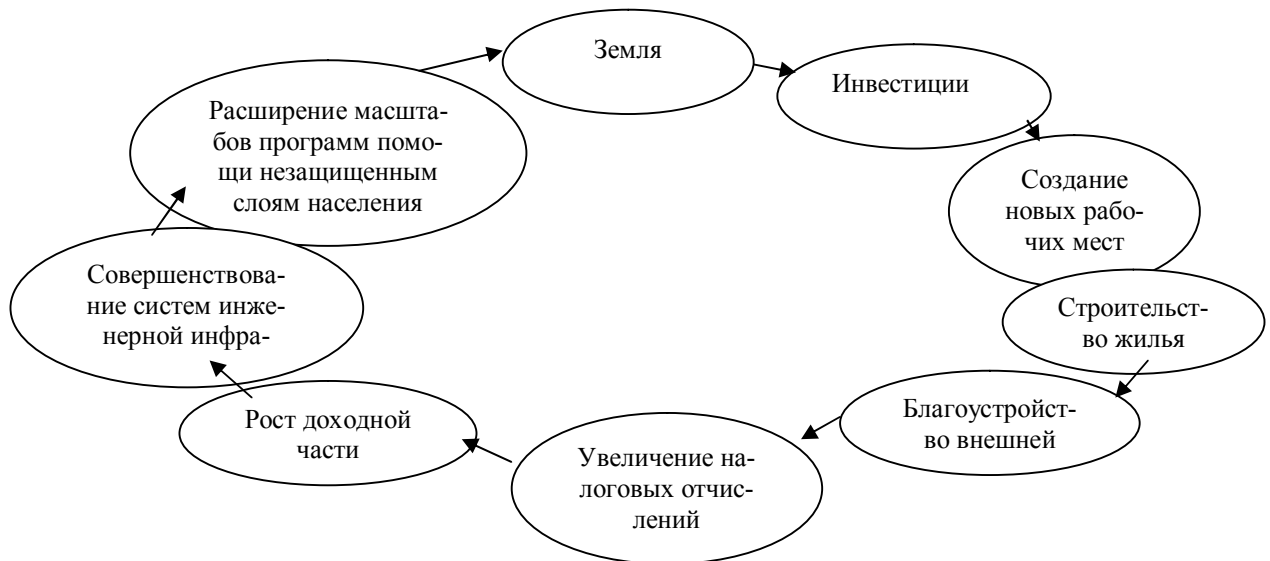


Рисунок 2 - Цикл экономического роста

Выступая как объект собственности, производственный фактор, являясь основой инвестиционных проектов, земля должна обеспечить максимальное извлечение прибыли и доход её владельцу. Одновременно земля обеспечивает рост доходной части бюджета в виде налогообложения (выступая как объект недвижимого имущества) и взимания платежей за счет привлечения инвестиций и расширения производства, позволяющих обеспечить создание рабочих мест и рост благосостояния населения в целом за счет развития социальной сферы.

Градостроительными проблемами землепользования в городе являются отсутствие в названных нормативных документах критериев целесообразности с точки зрения пространственных качеств земельного участка и учёта интересов населения по вопросам регулирования застройки земельных участков частных землепользователей, ограничений формирования новых земельных участков для целей строительства в условиях уплотненной застройки, а также несоответствие оснований для изъятия частных земельных участков перечню решаемых вопросов местного значения, предусмотренных законодательством о местном самоуправлении.

Циклизация процессов экономического роста должна привести к созданию благоприятного образа города, его развитию и росту конкурентоспособности, созданию качественно нового уровня благосостояния населения, как территориально обособленной социально-активной группы населения.

В результате в городе сокращаются земельные ресурсы, необходимые для: развития транспортной сети (ликвидации пробок); строительства доступного жилья и социальных объектов (детсады, школы, поликлиники и т.д.); сохранения природных рекреационных зон; спасения исторической застройки.

Рассматриваемые вопросы должны находиться в ведении городского округа города по решению вопросов местного значения, который, являясь участником земельных отношений, должен выступать публичным собственником земельных участков, гарантом обеспечения публичных интересов неопределенного круга лиц при реализации градостроительной политики.

Основная цель деятельности данного субъекта земельных отношений - обеспечение подготовки грамотной, соответствующей требованиям законодательства РФ, экономически обоснованной, проработанной юридически - на предмет механизма реализации, обеспечивающей защищенность прав граждан градостроительной документации, позволяющей сохранить существующее и обеспечить развитие в будущем, учитывая планируемое социально-экономическое развитие города, интересы инвесторов и населения. Практика управления муниципальным образованием землей города должна опираться на генеральный план - четкую научную концепцию развития, и правила землепользования и застройки - адекватный правовой механизм, составляющую реализацию этой концепции.

В то же время граждане, проживающие в муниципальном образовании, выступают как публичный коллектив муниципального образования и являются субъектом самоуправления, которые должны иметь определенные права. Градостроительным законодательством РФ предусмотрено участие граждан при утверждении различных видов градостроительной документации посредством участия в публичных слушаниях и ведения цивилизованного разговора с властью.

Население городского округа наделено правом участия и возможности высказывания мнения в рассмотрении проектов градостроительной документации: генерального плана, правил землепользования и застройки, проектов планировки и проектов межевания; при рассмотрении вопросов предоставления: разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства. Однако при рассмотрении вопросов формирования земельных участков для целей строительства, что особенно актуально в условиях «уплотнения» застройки, законодательно население города отстранено и не прини-

мает в этом участия.

Земельным кодексом РФ предусмотрено информирование населения о возможном (предстоящем) предоставлении земельного участка только по процедуре предварительного согласования места размещения объекта, о формировании и предоставлении земельного участка без предварительного согласования мест размещения объектов – посредством процедуры торгов, население, как правило, узнает тогда, когда сформированный земельный участок уже имеет правообладателя, получившего право аренды на торгах.

Отсутствие должного информирования граждан о формировании таких земельных участков является одной из причин дальнейшего противостояния населения и негативной оценки действий администрации муниципального образования.

Учитывая взаимосвязь земельного и градостроительного права, необходимо иметь в виду, что решение данной проблемы возможно путём внесения изменений в земельное законодательство, которое должно наделять население правом участия в принятии решений по формированию земельных участков, последствием которых является «уплотнение застройки» и изменение качества среды проживания.

Развитие института публичности о конкретных планах городской власти, доступность информации о намерениях и планируемых градостроительных действиях должны способствовать развитию сотрудничества с бизнес-структурами и, как следствие, реализации взаимовыгодной политики для всех участников градостроительной деятельности, в том числе достижений общегородских интересов [1].

Градостроительным законодательством РФ муниципальному образованию предоставлено исключительное право жестко регламентировать возможности использования земельного участка при строительстве, устанавливая правовой режим видов разрешенного использования недвижимости и земельного участка территориальных зон для обеспечения развития социально-экономической системы города. В то же время, возможность самостоятельного выбора вида разрешенного использования земельного участка (опять-таки с позиции «выгодности» частных субъектов градостроительной деятельности) приводит к «выдавливанию» с территории экономически непривлекательных видов разрешенного использования: объектов соцкультбыта и объектов обслуживания территории.

Ограничения применительно к соответствующей территориальной зоне в виде запрета использования соответствующего вида также вызывает недовольство правообладателей земельных участков об ограничении права распоряжаться земельным участком – правом собственности на земельный участок, что имеет противоречивую судебную практику, противоречивые и позиции специалистов правоведов.

Право собственности на земельный участок позволяет собственнику по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему земельного участка, любые действия, не противоречащие закону, и иные правовые акты, не нарушающие права и интересы других лиц: отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

В решении вопросов застройки земельного участка собственник земельного участка наделен правом возводить на нем постройки (здания, сооружения), осуществлять их перестройку или снос, разрешать строительство на своем участке другим лицам при условии соблюдения градостроительных и строительных норм и правил, а также требований о целевом назначении земельного участка.

Ограничение права собственника по застройке распространяется на действия, связанные со строительством новых объектов, реконструкцией существующих, и не применяется в отношении возможности проведения мероприятий по капитальному ремонту объектов недвижимости, не соответствующих установленному регламенту территориальной зоны.

Земельные участки или объекты капитального строительства, виды разрешенного использования которых не соответствуют градостроительному регламенту, используются без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия.

Объекты, не соответствующие установленному регламенту, «консервируются» на достигнутом уровне, реконструкция таких объектов должна осуществляться только путем приведения таких объектов в соответствие с градостроительным регламентом.

Не должна допускаться реконструкция и увеличение производственных мощностей промышленных предприятий, расположенных в общественно-деловых зонах, индивидуальных жилых домов (как правило, ветхих) в зоне перспективной застройки многоэтажными жилыми домами. В первом случае запрет обусловлен необходимостью исключения наращивания негативного воздействия на окружающую среду, во втором - необходимостью экономического развития города как системы для улучшения условий жизни.

Введение условно разрешенного вида использования недвижимости «Индивидуальные жилые дома» в зоне планируемой многоэтажной жилой застройки и предоставление права реконструкции индивидуальных жилых домов, обуславливает рост выкупной стоимости объектов недвижимости, снижение интереса бизнеса в перспективном развитии такой территории по причине отсутствия экономической выгоды. Активные действия населения по получению разрешений на такой условно разрешенный вид использования земельного участка исключают возможность реализации стратегического плана развития города. Названный пример решения вопросов градостроительного землепользования в городе является способом текущих выгод без учета стратегических целей развития.

Потребности участников градостроительной деятельности по объективным причинам не совпадают, имеют противоположную направленность. Застройщики и инвесторы заинтересованы в получении максимальной финансовой отдачи от своих вложений. Землевладельцы и землепользователи имеют цель получение экономической выгоды от владения и пользования земельным участком. Для проектировщиков и архитекторов, кроме финансовых интересов – создание новых архитектурных объектов, воплощение своих художественных и творческих идей. В то же время город как публичный собственник земли, кроме экономических интересов, должен обеспечить наибольшую заботу о создании комфортных условий для проживания горожан, формировании архитектурного облика городской среды в целом.

По нашему мнению, основным хозяином земель, обладающим управленческими полномочиями в области регулирования пространственно-территориального развития, должны быть городские власти.

Совокупность перечисленных особенностей земли должна предопределять специфику процесса управления её потенциалом, а в показатели эффективности деятельности органов местного самоуправления должны быть включены критерии, оценивающие деятельность по формированию земельных участков, необходимых для общественных нужд: развития транспортной сети, сохранения существующих рекреационных зон и создания новых (в зависимости от роста застройки города), сохранения исторической застройки, объектов образовательных учреждений и других подобных объектов.

Список литературы:

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 20.07.2012) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>. Дата обращения 04.04.2012.
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 25.06.2012) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>. Дата обращения 04.04.2012.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 06.12.2011, с изм. от 27.06.2012) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.07.2012) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>. Дата обращения 04.04.2012.
4. Гутнов, А. Мир архитектуры [Текст] / А.Гутнов, В. Глазычев. — Москва: Молодая гвардия, 1990. — 351 с.
5. Жук, В. А. Проблемы и условия привлечения инвестиций в развитие городской недвижимости регионов России [Электронный ресурс] / В.А. Жук // Проблемы современной экономики. – Режим доступа: <http://www.m-economy.ru/> Дата обращения 14.03.2012.
6. Жук, В. А. Актуальные проблемы городского развития и структурного градостроительного регулирования российских регионов [Электронный ресурс] / В.А. Жук // Проблемы современной экономики. – Режим доступа: <http://www.m-economy.ru/> Дата обращения 14.03.2012.
7. Ильичев, В.А. Предложения по проекту доктрины градообустройства и расселения (стратегического планирования городов – CITY PLANNING) [Текст] / В.А.Ильичев, А.М. Каримов, В.И.Колчунов и др. // «Жилищное строительство», 2012. - № 1 —С. 2-11.
8. Малеева, Т.В. Системный подход к формированию принципов управления земельными ресурсами крупного города [Электронный ресурс] / Т.В. Малаева // Проблемы современной экономики. – Режим доступа: <http://www.m-economy.ru/> Дата обращения 14.03.2012.
9. Малеева Т. В. Проблемы землепользования в крупных городах Проблемы современной экономики [Электронный ресурс] / Т.В. Малаева // Проблемы современной экономики. – Режим доступа: <http://www.m-economy.ru/> Дата обращения 14.03.2012.
10. Трутнев, Э.К., Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. [Текст] / Э.К. Трутнев, Л.Е. Бандорин. — Москва: Проспект, 2010. – 744 с.
11. Указ Президента РФ от 27 декабря 1991г. № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы РСФСР» (документ утратил силу) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>. Дата обращения 04.04.2012.
12. Закон СССР от 13 декабря 1968 года № 3401-VII «Об утверждении основ законодательства Союза ССР и союзных республик» (документ прекратил действие) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>. Дата обращения 04.04.2012.

*Ашихмина Алла Михайловна,
аспирант Орловского государственного института
экономики и торговли
e-mail: Alla-Ashikhmina@yandex.ru*

*Научный руководитель
Чекулина Татьяна Александровна
к.э.н., доцент кафедры экономического анализа и статистики,
Орловского государственного института экономики и торговли
e-mail: Alla-Ashikhmina@yandex.ru*