

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 332.1

Варданын Артур Давидович,
Московский государственный юридический
университет имени О. Е. Кутафина,
советник Транспортно-инженерного центра
Государственного автономного учреждения г. Москвы
«Научно-исследовательский и проектный институт
Генерального плана города Москвы»
4104887@mail.ru

Особенности правового регулирования планировки территории в целях развития транспортной инфраструктуры при комплексном развитии территорий населенных пунктов

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению особенностей планировки территорий в целях развития транспортной инфраструктуры на территориях населенных пунктов, в отношении которых принято решение об их комплексном развитии. Дана характеристика правового режима комплексного развития территорий, показано место транспортной составляющей в достижении целей комплексного развития, предложены некоторые меры по совершенствованию правового регулирования данных отношений.

Ключевые слова: транспортная инфраструктура; планировка территории; комплексное развитие территорий; транспортная доступность; транспортная освоенность территории.

Artur D. Vardanyan,
The Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Advisor to the Transport Engineering Center
of the State Autonomous Institution of Moscow “Research and Design
Institute of the General plan of the city of Moscow”

Features of legal regulation of territory planning in order to develop transport infrastructure with the integrated development of territories of settlements

Abstract. The current paper deals with the consideration of the features of territorial planning in order to develop transport infrastructure in the territories of settlements, in respect of which a decision has been made on their comprehensive development. There has been given the characteristics of the legal regime for the integrated development of territories, there has been shown a place of the transport component in achieving the goals of integrated development, and there have been proposed some measures to improve the legal regulation of these relations.

Keywords: transport infrastructure; territory planning; integrated development of territories; transport accessibility; transport development of the territory.

С 2021 г. действует относительно новый правовой институт градостроительного законодательства — *комплексное развитие территорий*, под которым понимается совокупность мероприятий, выполняемых в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории и направленных на создание благоприятных условий проживания граждан, обновление среды жизнедеятельности и территорий общего пользования населенных пунктов (п. 34 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГрК РФ)). [Данное понятие введено в градостроительное законодательство Федеральным законом от 30 декабря 2020 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий».] Как следует из официального определения градостроительной деятельности (п. 1 ст. 1 ГрК РФ), комплексное развитие территорий является одной из ее разновидностей, наряду с территориальным планированием, градостроительным зонированием, планировкой территории, архитектурно-строительным проектированием, строительством, капитальным ремонтом, реконструкцией, сносом объектов капитального строительства, эксплуатацией зданий, сооружений и др.

Необходимость появления в земельном и градостроительном законодательстве относительно самостоятельного института комплексного развития территории обусловлена тем, что в последние годы значительное количество населенных пунктов России столкнулось с проблемами, являющимися следствием точечной застройки, для которой характерно ведение строительства без учета необходимости обеспечения соответствующей территории объектами социальной, экономической и природно-рекреационной инфраструктуры (дорогами, детскими садами, школами, больницами, парками и т.д.), что приводит к росту социальной напряженности и ухудшению состояния окружающей среды [1, стр. 4].

Разрешить эти проблемы возможно только путем применения комплексного подхода к градостроительству.

В теории градостроительной деятельности комплексное развитие территорий получило название *редевелопмент* — процесс вторичного, как правило, комплексного развития территории (ее «возрождения»), процесс преобразования уже имеющихся на территории объектов недвижимости (в основном, на базе ветхого фонда) в совершенно новые, часто с изменением их функционального назначения [5].

Правовое регулирование планировки территории в целях развития транспортной инфраструктуры населенного пункта в рамках комплексного развития территорий имеет определенные особенности в сравнении с развитием транспортной инфраструктуры на иных территориях населенных пунктов, в отношении которых не установлен режим комплексного развития.

Эти особенности заключаются в следующем.

Во-первых, речь идет об обязательности разработки документации по планировке территории. Согласно п. 7 ч. 3 ст. 41 ГрК РФ при осуществлении комплексного развития территории подготовка документации по планировке территории в целях размещения объектов капитального строительства является обязательной, в отличие, например, от случаев, предусмотренных постановлением Правительства РФ от 12 ноября 2020 г. № 1816 «Об утверждении перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории, перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции объекта капитального строительства не требуется получение разрешения на строительство, внесении изменений в перечень видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

Во-вторых, документация по планировке территории комплексного развития имеет приоритет перед иными градостроительными документами местного уровня. Этот вывод следует из ч. 10.2 ст. 45 ГрК РФ, где установлено, что подготовка документации по планировке территории в целях реализации решения о комплексном развитии территории осуществляется в соответствии с таким решением без учета ранее утвержденной в отношении этой территории документации по планировке территории.

В-третьих, деятельность по планировке территории имеет ясно выраженную и нормативно определенную целевую направленность, связанную с достижением целей комплексного развития территории. Эти цели законодательно закреплены в ст. 64 ГрК РФ:

1) *обеспечение сбалансированного и устойчивого развития населенных пунктов путем повышения качества городской среды и улучшения внешнего облика, архитектурно-стилистических и иных характеристик объектов капитального строительства.* Под качеством городской среды обитания (проживания) в данном случае понимается способность городской среды удовлетворять объективные потребности и запросы жителей города в соответствии с общепринятыми в данный момент времени нормами и стандартами жизнедеятельности. В рассматриваемой сфере употребляется также термин «комфортная городская среда», под которой с точки зрения строительной сферы понимается пространство, максимально приспособленное под нужды горожан. Комфортность города для его жителей, прежде всего, определяется такими факторами, как транспортная доступность; доступность необходимых услуг и сервисов (от государственных до коммерческих услуг), в том числе в шаговой доступности; доступность объектов для всех категорий населения; наличие организованных общественных пространств; удобная планировка уличной сети [2, стр. 81—85]. По мнению исследователей [4], а также согласно правовым актам (см. распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 марта 2019 г. № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды») одним из ключевых показателей качества комфортности городской среды является уровень развития транспортной инфраструктуры населенного пункта. Поэтому градостроительное проектирование в рамках комплексного развития территорий в обязательном порядке предусматривает так называемую «транспортную составляющую»;

2) *обеспечение достижения показателей, в том числе в сфере жилищного строительства и улучшения жилищных условий граждан,* в соответствии с указами Президента РФ, национальными проектами, государственными программами. Например, в соответствии с Указом Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» к 2030 г. необходимо обеспечить ежегодный ввод 120 млн кв. м жилья. Развитие жилищного строительства посредством возведения на территории комплексного развития как отдельных жилых домов, так и жилых комплексов и целых микрорайонов, предполагает тесную увязку этих проектов с развитием улично-дорожной сети, маршрутов общественного транспорта, выделением парковочных мест для личного транспорта жителей и т.п. Все это должно быть отражено в документации по планировке территории, в отношении которой осуществляется ее комплексное развитие;

3) *создание необходимых условий для развития транспортной, социальной, инженерной инфраструктур, благоустройства территорий населенных пунктов, повышения территориальной доступности таких инфраструктур.* Названная цель комплексного развития территории напрямую связана с развитием транспортной инфраструктуры на

осваиваемой территории. Прежде всего, это касается территориальной доступности перечисленных инфраструктур, которая представляет собой пространственную характеристику сети объектов социальной, транспортной, коммунальной инфраструктур. Территориальная доступность рассчитывается либо исходя из затрат на достижение выбранного объекта (как правило, затрат времени), либо исходя из расстояния до выбранного объекта, измеренного по прямой, по имеющимся путям передвижения, или иным образом.

Безусловно, верным является суждение о том, что «транспортная доступность во многом связана с показателями транспортной освоенности (обеспеченности) территории» [3]. В свою очередь, транспортная освоенность территории представляет собой «характер вовлеченности территории в человеческую деятельность посредством транспорта и транспортной сети; она отображается рисунком проникновения и пространственного обслуживания транспортным сообщением определенной территории» [6]. Обеспечение транспортной доступности посредством повышения транспортной освоенности территории комплексного развития является, таким образом, важнейшим элементом освоения территории и должно найти конкретное и наглядное отображение в документации по планировке таких территорий. Обеспеченность населения объектами транспортной инфраструктуры является одним из обязательных градостроительных нормативов, на соблюдение и достижение которых должна быть ориентирована документация по планировке территории комплексного развития. На решение именно этих проблем нацелено поручение Президента РФ о внесении в законодательство РФ о градостроительной деятельности изменений, предусматривающих обязательства по созданию транспортной и социальной инфраструктур, необходимых для комплексного развития территории, а также применение механизмов, гарантирующих исполнение таких обязательств [Перечень поручений по итогам заседания Президиума Госсовета по вопросам развития общественного транспорта (утвержден Президентом РФ 17 сентября 2023 г. № Пр-1855ГС)];

4) *повышение эффективности использования территорий* населенных пунктов, в том числе формирование комфортной городской среды, создание мест обслуживания и мест приложения труда. Данная цель комплексного развития территории базируется на целевом предназначении земель населенных пунктов: застройка и развитие населенных пунктов (ч. 1 ст. 83 ЗК РФ). Эффективность использования территорий населенных пунктов — это, прежде всего, экономический показатель, характеризующий окупаемость тех средств, которые вкладывает государство, муниципальные образования, а также частные инвесторы в развитие территории населенного пункта. Эффективность использования территорий в значительной степени обусловлена уровнем

развития транспортной инфраструктуры, что должно находить отражение в документации по планировке территорий комплексного развития;

5) *создание условий для привлечения внебюджетных источников финансирования обновления застроенных территорий* — этот целевой показатель находит свое выражение в том, что к освоению территорий привлекаются частные инвесторы, которые за счет собственных средств осуществляют работы по ее развитию. Основным правовым инструментом участия частных инвесторов в комплексном развитии территории является договор, предусмотренный ст. 68 ГрК РФ. Данный договор предусматривает обязательство стороны, заключившей договор, за счет собственных средств выполнить комплекс мероприятий по развитию территории.

Четвертая особенность подготовки документации по планировке территории в целях развития транспортной инфраструктуры на территориях, в отношении которых принято решение о их комплексном развитии, заключается в том, что в отличие от иных территорий, где осуществляется подготовка документации по планировке территории исключительно в целях развития линейных объектов транспортной инфраструктуры [см., например, постановление Правительства РФ от 12 мая 2017 г. № 564 «Об утверждении Положения о составе и содержании документации по планировке территории, предусматривающей размещение одного или нескольких линейных объектов»], документация по планировке территории комплексного развития сама по себе тоже носит комплексный характер, т.е. в ней отражаются одновременно все взаимосвязанные элементы инфраструктур, планируемых к размещению на территории комплексного развития, — и транспортная, и жилищно-коммунальная, и социальная и др. То есть в отношении данной территории документация по ее планировке в целях развития транспортной инфраструктуры не может готовиться в виде отдельного, самостоятельного документа, как это допускается в иных случаях. Исключение могут составлять случаи, когда документами территориального планирования предусматривается прохождение через территорию комплексного развития линейных объектов транспортной инфраструктуры федерального и регионального значения (железных и автомобильных дорог, наземных линий метрополитена).

В-пятых, документация по планировке территории, в отношении которой принято решение о ее комплексном развитии, носит явно выраженную социальную направленность. Социальное значение размещаемых на территории комплексного развития объектов инфраструктуры, необходимых для жизнеобеспечения неопределенного круга лиц, требует регулирования отношений по их возведению публично-правовыми механизмами, а не в зависимости от соглашения сторон [1, стр. 11].

В полной мере это касается и той ее части, которая предусматривает развитие транспортной инфраструктуры. Если применительно к иным территориям развитие транспортной инфраструктуры может осуществляться для решения широкого круга задач — в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства, в целях развития промышленности (например, строительство и реконструкция железных и автомобильных дорог для доставки сырья на предприятия и транспортировку готовой продукции потребителям), то при комплексном развитии территории основной целью развития транспортной инфраструктуры являются повышение качества городской среды, обеспечение территориальной доступности жилищной и социальной инфраструктур населенных пунктов, благоустройство их территории. Из этого следует, что в документации по планировке территории должно найти отражение размещение таких социально-значимых объектов транспортной инфраструктуры, как улично-дорожная сеть в планируемых районах жилой застройки, линии общественного транспорта (метрополитен, трамвай, троллейбус), пешеходные и велосипедные дорожки, подземные и надземные переходы через линейные объекты, транспортно-пересадочные узлы, парковочные места для личного автомобильного транспорта жителей и т.п.

Шестая особенность документации по планировке территории комплексного развития вытекает из самого наименования данной разновидности градостроительной деятельности и заключается в комплексном правовом регулировании рассматриваемого режима использования земель населенных пунктов. Комплексность данного института подчеркнута в ч. 2 ст. 64 ГрК РФ, согласно которой комплексное развитие территорий регулируется, помимо градостроительного, также гражданским, жилищным, земельным законодательством, законодательством об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, законодательством в области охраны окружающей среды. Из этого следует, что при подготовке документации по планировке территории должны приниматься во внимание требования всех перечисленных отраслей законодательства.

Частью 1 ст. 65 ГрК РФ предусмотрены четыре вида комплексного развития территории:

- 1) комплексное развитие территории жилой застройки;
- 2) комплексное развитие территории не жилой застройки;
- 3) комплексное развитие незастроенной территории;
- 4) комплексное развитие территории по инициативе правообладателей.

Все эти законодательно установленные разновидности комплексного развития территории объединены одним признаком: в каждом из них в обязательном порядке присутствует своя так называемая «транспортная» составляющая, т.е. одним из инструментов достижения целей

комплексного развития территории является развитие элементов транспортной инфраструктуры.

Основываясь на рассмотренных выше особенностях подготовки документации по планировке территории, в отношении которой принято решение о ее комплексном развитии, имеются все основания говорить о *специальном правовом режиме градостроительного проектирования*, действующем на данных территориях.

Основными чертами этого режима являются:

— обязательность разработки документации по планировке территории комплексного развития;

— договорные начала разработки документации по планировке территории. Подготовка данной документации — обязательное условие договора о комплексном развитии территории или соглашения, заключаемого правообладателями (когда комплексное развитие осуществляется по инициативе правообладателей) (ст. 68, 70 ГрК РФ);

— приоритет документации по планировке территории комплексного развития перед иной градостроительной документацией местного уровня (ч. 10.2 ст. 45 ГрК РФ).

Таким образом, институт комплексного развития территорий, действующий в градостроительном и земельном законодательстве с 2021 г., является перспективным, социально ориентированным режимом использования и развития земель населенных пунктов, нацеленным на создание благоприятных условий проживания населения, обновление среды жизнедеятельности и территорий общего пользования, в том числе транспортной инфраструктуры как важнейшей составляющей развития населенных пунктов.

Литература

1. Веровская, Т. А. Правовое регулирование комплексного развития территорий в России: земельно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук / Т. А. Веровская. — Москва, 2022.
2. Ганченко, Д. Н. Комфортная городская среда: инновация или трансформация термина / Д. Н. Ганченко, Ю. А. Тарзанова // Развитие теории и практики управления социальными и экономическими системами : Материалы Восьмой международной научно-практической конференции / ответственный за выпуск Н. Г. Клочкова. — Петропавловск-Камчатский, 2019.
3. Лавриненко, П. А. Транспортная доступность как индикатор развития региона / П. А. Лавриненко [и др.] // Проблемы прогнозирования. 2019. № 6. С. 136—146.
4. Маликов, В. В. Понятие и правовые признаки комплексного развития территории / В. В. Маликов // Проблемы экономики и юридической практики. — 2022. — Том 18. — № 2. — С. 92—95.
5. Ресин, В. И. Обоснование комплексного подхода к управлению землепользованием на урбанизированных территориях / В. И. Ресин, Т. Ю. Свинцова, Г. Ю. Каллаур // Горизонты экономики. — 2022. — № 3. — С. 54—60.

6. Тархов, С. А. Транспортная освоенность территории / С. А. Тархов // Вестник Московского университета. — Серия 5. География. — 2018. — № 2. С. 3—9.

References

1. Verovskaya, T. A. Pravovoye regulirovaniye kompleksnogo razvitiya territoriy v Rossii: zemel'no-pravovoy aspekt [Legal regulation of complex development of territories in Russia: land legal aspect]: dis. ... kand. jurid. nauk / T. A. Verovskaya. — Moskva, 2022.
2. Ganchenko, D. N. Komfortnaya gorodskaya sreda: innovatsiya ili transformatsiya termina [Comfortable urban environment: innovation or transformation of the term] / D. N. Ganchenko, YU. A. Tarzanova // Razvitiye teorii i praktiki upravleniya sotsial'nymi i ekonomicheskimi sistemami : Materialy Vos'moy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii / otvetstvennyy za vypusk N. G. Klochkova. — Petropavlovsk-Kamchatskiy, 2019.
3. Lavrinenko, P. A. Transportnaya dostupnost' kak indikator razvitiya regiona [Transport accessibility as an indicator of regional development] / P. A. Lavrinenko [i dr.] // Problemy prognozirovaniya. 2019. № 6. S. 136—146.
4. Malikov, V. V. Ponyatiye i pravovyye priznaki kompleksnogo razvitiya territorii [Concept and legal signs of integrated development of the territory] / V. V. Malikov // Problemy ekonomiki i yuridicheskoy praktiki. — 2022. — Tom 18. — № 2. — S. 92—95.
5. Resin, V. I. Obosnovaniye kompleksnogo podkhoda k upravleniyu zemlepol'zovaniyem na urbanizirovannykh territoriyakh [Justification of an integrated approach to land use management in urbanized territories] / V. I. Resin, T. YU. Svintsova, G. YU. Kallaur // Gorizonty ekonomiki. — 2022. — № 3. — S. 54—60.
6. Tarkhov, S. A. Transportnaya osvoyennost' territorii [Transport development of the territory] / S. A. Tarkhov // Vestnik Moskovskogo universiteta. — Seriya 5. Geografiya. — 2018. — № 2. S. 3—9.