



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ

**СТРОИТЕЛЬНЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ**

Издательство МИСИ – МГСУ

О.Ю. Лептюхова

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Учебно-методическое пособие



ISBN 978-5-7264-2838-3

© ФГБОУ ВО «НИУ МГСУ», 2021

Москва
2021

УДК 711
ББК 85.118
Л48

Рецензенты:

доктор технических наук, профессор *Е.В. Шербина*,
профессор кафедры градостроительства НИУ МГСУ;
С.В. Иванов, заместитель Главы Администрации
городского округа Королев Московской области

Лептюхова, О.Ю.

Л48 Территориальное планирование [Электронный ресурс] : учебно-методическое пособие / О.Ю. Лептюхова ; Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Национальный исследовательский Московский государственный строительный университет, кафедра градостроительства. — Электрон. дан. и прогр. (5,8 Мб). — Москва : Издательство МИСИ — МГСУ, 2021. — Режим доступа : <http://lib.mgsu.ru/>. — Загл. с титул. экрана.

ISBN 978-5-7264-2838-3 (сетевое)

ISBN 978-5-7264-2839-0 (локальное)

В учебно-методическом пособии рассмотрены основы местного самоуправления в Российской Федерации (территориальная организация муниципальных образований, структуры органов местного самоуправления и финансово-экономической основы их деятельности), сущность территориального планирования, его цели и задачи, содержится информация о видах и содержании документов территориального планирования, роли органов публичной власти в территориальном планировании.

Для обучающихся по направлению подготовки 07.03.04 Градостроительство.

Учебное электронное издание

Редактор *Н.А. Котова*
Корректор *Л.В. Светличная*
Компьютерная правка и верстка *О.Г. Горюновой*
Дизайн первого титульного экрана *Д.Л. Разумного*

Для создания электронного издания использовано:
Microsoft Word 2010, Adobe InDesignCS5.5, ПО Adobe Acrobat

Подписано к использованию 10.03.2021. Объем данных 5,8 Мб.

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Национальный исследовательский
Московский государственный строительный университет».
129337, Москва, Ярославское ш., 26.

Издательство МИСИ – МГСУ.
Тел.: (495) 287-49-14, вн. 14-23, (499) 183-91-90, (499) 183-97-95.
E-mail: ric@mgsu.ru, rio@mgsu.ru

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ.....	5
1. ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	6
1.1. Понятия и признаки местного самоуправления.....	6
1.2. Правовая основа местного самоуправления	7
1.3. Территориальная основа местного самоуправления	8
1.4. Организационные основы местного самоуправления	10
1.4.1. Формы прямой демократии.....	10
1.4.2. Структура органов местного самоуправления	14
1.5. Система муниципальных правовых актов	17
1.6. Экономические основы местного самоуправления	18
1.6.1. Муниципальная собственность.....	19
1.6.2. Бюджет муниципального образования	19
1.7. Полномочия органов местного самоуправления.....	22
1.8. Муниципальное стратегическое планирование	24
2. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ	27
2.1. Сущность территориального планирования в муниципальных образованиях	27
2.2. Цели и задачи территориального планирования.....	29
2.3. Виды и содержание документов территориального планирования.....	32
2.4. Порядок подготовки, согласования и утверждения документов территориального планирования.....	36
2.5. Взаимодействие органов местного самоуправления с государственными и региональными органами власти в части территориального планирования.....	38
2.5.1. Согласование и утверждение документов территориального планирования муниципальных образований	38
2.5.2. Совместная подготовка документов территориального планирования	40
2.6. Взаимосвязь документов стратегического планирования и документов территориального планирования муниципальных образований	41
2.7. Участие населения в процессе подготовки генерального плана	42
2.8. Роль нормативов градостроительного проектирования при разработке генерального плана.....	43
2.9. Реализация документов территориального планирования	44
ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ	45
Библиографический список	49

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время в Российской Федерации насчитывается около 20 846 муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление. Один из вопросов местного значения, решение которого входит в полномочия органов местного самоуправления, — вопрос подготовки и утверждения документов территориального планирования. Большинству муниципальных образований (за исключением тех, которые отказались) рано или поздно необходимо пройти нелегкий путь от решения по разработке и до согласования и утверждения документа территориального планирования.

Документы территориального планирования муниципальных образований, как и любой другой вид градостроительной документации, имеют свою специфику. Статус муниципальных образований определяет вид документа территориального планирования и последовательность действий до его утверждения.

В процессе планирования градостроительного развития территории чрезвычайно важны территориальное распределение и закрепление ресурсов. Опыт многих стран показывает, что динамичное экономическое развитие возможно только при условии эффективного планирования путем постановки целей, определении ключевых задач и распределении материальных, трудовых, временных ресурсов, в том числе представлении этого в графической форме с привязкой к территории.

Основные хозяйствующие субъекты на территориях населенных пунктов с точки зрения публичных интересов — органы местного самоуправления. Поскольку именно на местном уровне происходит «плотная работа» с территорией, эффективность территориального планирования будет определяться качеством принятых решений органов местного самоуправления. Работая с проектом документа территориального планирования, проектировщик должен иметь представление об основах местного самоуправления муниципального образования, которое будет потом «жить» по нему не менее 20 лет.

Согласно Градостроительному кодексу Российской Федерации территориальное планирование — первоочередной инструмент градостроительной деятельности. Оно определяет функциональное назначение территорий муниципального образования на долгосрочную перспективу с учетом специфики территории, исходя из совокупности социальных, экономических, экологических, природных и иных факторов, в целях комплексного и устойчивого развития территорий. Документы территориального планирования являются определяющими по отношению к иной градостроительной документации.

1. ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1.1. Понятия и признаки местного самоуправления

Общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, государственные гарантии его осуществления сформулированы в федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (далее — федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») [1].

Местное самоуправление — это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. Согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации его органы не входят в систему органов государственной власти.

Специалисты в области муниципального управления утверждают, что «признание местного самоуправления как особой формы власти и как особого общественного института означает признание того, что наряду с личным интересом каждого человека и государственным интересом существует коллективный интерес местной общины, местного сообщества — муниципальный интерес. Этот интерес состоит в обеспечении благоприятных условий совместного проживания на территории» [2].

От эффективности осуществления местного самоуправления существенным образом зависит качество управления территорией, а значит, уровень жизни и благополучие проживающих на ней граждан.

Местное самоуправление заключается в праве граждан, местного сообщества на самостоятельное заведование делами. В ч. 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации закреплено, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Для этого формируются органы местного самоуправления. В соответствии с ч. 2 ст. 32 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения (ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации).

Согласно федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] «вопросы местного значения — вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно». Эффективно вопросы местного значения могут решаться только с учетом особенностей развития каждой территории в отдельности. Муниципальная власть реализует политику государства на местах, принимая обязательные для исполнения решения по вопросам местного значения, обеспечивая общественную безопасность и охрану общественного порядка, управляя муниципальной собственностью и финансами, занимаясь территориальным планированием и градостроительным регулированием, благоустройством территории, выполняя другие властные функции.

Термин «местное самоуправление» означает следующее. Самоуправление — это управление, субъекты и объекты которого совпадают, т.е. управляют, и выступают в качестве

«управляемых» одни и те же лица. Оно включает самоорганизацию, самодеятельность, саморегулирование, самоконтроль [3]. Слово «местное» говорит о территориальной привязке действий при самоуправлении.

На муниципальном уровне можно условно выделить следующие интересы совместного проживания:

- совместное использование ресурсов для производственной и любой хозяйственной деятельности;
- совместное использование социальной инфраструктуры;
- регулирование общественной жизни муниципального образования (общественный порядок, национальные отношения).

Местное самоуправление несет на себе как признаки государства, так и признаки хозяйствующего субъекта. Основные отличия органов местного самоуправления от органов государственной власти:

- самоуправление в отличие от государственной власти — власть подзаконная, действующая в пределах и на основании законов, принимаемых органами государственной власти;
- самоуправление возможно лишь тогда, когда строго определена часть общественных дел, которыми оно занимается;
- для реализации полномочий по предметам ведения местное самоуправление должно иметь местные ресурсы в виде самостоятельного бюджета и муниципальной собственности;
- власть требует обязательного наличия представительства населения, т.е. она выборна по своей природе.

Таким образом, муниципальное хозяйство отличается от государственного достаточно широкими правами в области хозяйственной деятельности и прежде всего в области распоряжения собственными ресурсами, а от частного — общественным характером использования результатов деятельности [2].

Во всех развитых странах местное самоуправление признается и закрепляется в качестве одной из основ конституционного строя и демократического института, который не может быть ликвидирован. Демократия — власть народа, демократическое общество — это общество, которое само правит собой и для себя.

Основными признаками любого муниципального образования служат: территория и проживающее на ней население; устав муниципального образования, органы местного самоуправления, муниципальная собственность; местный бюджет. Основу местного самоуправления составляют экономические, социальные, организационные, правовые и другие условия и возможности [3].

1.2. Правовая основа местного самоуправления

Правовая основа местного самоуправления определена международными документами и правовыми актами трех уровней публичной власти:

- общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации;
- Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные подзаконные акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные акты федеральных органов исполнительной власти);
- законы и подзаконные акты субъектов Российской Федерации;
- уставы муниципальных образований (рис. 1).



Рис. 1. Правовая основа местного самоуправления

1.3. Территориальная основа местного самоуправления

Территориальная организация — один из ключевых и сложных вопросов формирования системы местного самоуправления в России, связанный с выбором оптимальных параметров территории, на которой должно осуществляться местное самоуправление. Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации, т.е. во всех городских и сельских населенных пунктах (в том числе в городах федерального значения: Москва, Санкт-Петербург, Севастополь), а также на межселенных территориях путем образования муниципальных образований. Это означает, что в первую очередь формирование муниципальных образований привязано к существующим городам, селам, деревням, поселкам (местам, где исторически селились и жили люди), которые образовывались естественным путем. Такой принцип образования муниципальных образований называется поселенческим. Создание муниципальных образований в границах других территорий также допускается Конституцией Российской Федерации, но такие территориальные образования возникали искусственным путем по решению «сверху» для налаживания управленческих связей.

Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации с учетом мнения населения. Порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ определяется законодательством субъектов Российской Федерации с учетом мнения населения в соответствии с требованиями федерального законодательства.

Согласно федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные образования могут иметь статус: городского или сельского поселения, муниципального района, муниципального или городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района либо внутригородской территории города федерального значения.

Внутри муниципальных районов, городских округов предусматривается последующее разделение на муниципальные образования. В малонаселенных местностях могут образовываться межселенные территории. Законом закреплена двухуровневая модель муниципального управления на всей территории Российской Федерации (рис. 2) [4].

В городской округ в отличие от муниципального может входить как несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, так и один населенный пункт, при этом не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах. В состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а в состав территории сельского поселения — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских на-

селенных пунктов). Помимо земель населенных пунктов в состав муниципальных образований могут входить также прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения, земли рекреационного назначения, земли для развития муниципального образования.



Рис. 2. Модель территориальной организации муниципальных образований

Границы муниципальных образований подлежат описанию и утверждению в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства. Градостроительный кодекс Российской Федерации [5] предусматривает разработку генеральных планов городских округов и поселений, на картах которых должны быть закреплены границы муниципальных образований.

Все муниципальные образования на территории России, уставы которых зарегистрированы в установленном порядке, включаются в Государственный реестр муниципальных образований Российской Федерации.

Границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав, а границы муниципального округа, городского округа, муниципального района — с учетом транспортной доступности до их административных центров и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов (поселений), входящих в их состав. Указанные требования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях.

К территориям с низкой плотностью сельского населения относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, плотность сельского населения в которых более чем в три раза ниже средней плотности сельского населения в Российской Федерации, относительно территорий с высокой плотностью сельского населения требования обратны.

Наделение определенным статусом муниципального образования осуществляется при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также с учетом перспектив его развития, подтвержденных документами территориального планирования.

Территории муниципальных образований субъектов Российской Федерации, как правило, совпадают с единицами административно-территориального деления, при этом городскому округу соответствует город республиканского, краевого, областного, окружного значения, городскому поселению — город или поселок районного значения, сельскому поселению — сельсовет или сельский округ, но в некоторых регионах имеются расхождения.

В России насчитывается 85 регионов-субъектов Российской Федерации, разделенных на территории городских округов и муниципальных районов, которые, в свою очередь, поделены на городские и сельские поселения. На сегодняшний день насчитывается более 20 000 муниципальных образований. Они разнообразны, и во всех живут люди (рис. 3) [6].

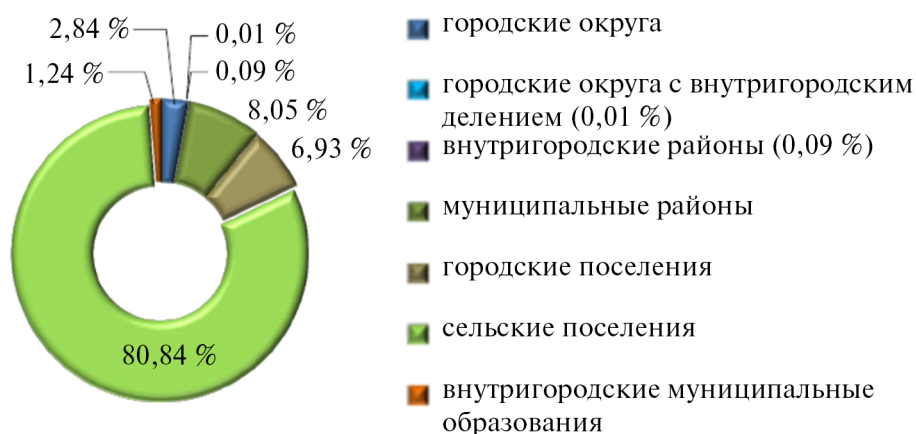


Рис. 3. Распределение муниципальных образований по видам

1.4. Организационные основы местного самоуправления

Организационные основы местного самоуправления — это совокупность норм, регулирующих реализацию права граждан на местное самоуправление через формы непосредственного народовластия, органы местного самоуправления и иные выборные органы. Формы участия граждан в местном самоуправлении закреплены в статье 130 Конституции Российской Федерации.

Предусмотрены две основные формы осуществления населением местного самоуправления:

1) *непосредственной, или прямой, демократии*, когда гражданин сам непосредственно принимает участие в решении вопросов;

2) *представительной демократии*, когда участие гражданина осуществляется через выборные и другие органы местного самоуправления, посредством его участия в выборах в них своих представителей [4].

1.4.1. Формы прямой демократии

Местный референдум — высшая форма народовластия. Он проводится в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения. Местный референдум представляет собой голосование за или против какого-либо проекта нормативного акта или предлагаемого решения, что служит основным отличием референдума от выборов, когда избиратели голосуют за или против кандидата (списка кандидатов).

В местном референдуме имеют право участвовать граждане Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Граждане Российской Федерации участвуют в местном референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию). Принятое на местном референдуме решение

подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования.

Муниципальные выборы проводятся с целью избрания депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Гарантии избирательных прав граждан устанавливаются федеральными законами. В соответствии с ними органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать порядок проведения муниципальных выборов: назначения и объявления даты выборов, составления списков избирателей, регистрации кандидатов, проведения предвыборной агитации, правил голосования на избирательных участках, подсчета голосов и установления результатов выборов.

В широком смысле избирательная система — это система общественных отношений, связанных с выборами органов публичной власти.

При проведении муниципальных выборов используются различные избирательные системы: мажоритарная, пропорциональная и смешанная (рис. 4).

Мажоритарная избирательная система — система формирования выборных органов власти на основе персонального (индивидуального) представительства, в которой избранным считается кандидат, набравший предусмотренное законом большинство голосов. Мажоритарная избирательная система основана на системе персонального представительства во власти. В качестве кандидата на ту или иную выборную должность в мажоритарной системе всегда выдвигается конкретный человек.

ОСНОВНЫЕ ВИДЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ		
<p>Мажоритарная (голосование за кандидата)</p> <p>Три разновидности: абсолютного, относительного и квалифицированного большинства</p>	<p>Пропорциональная (голосование по партийным спискам)</p> <p>Применялась в 2007–2011 гг. на выборах в Государственную Думу Российской Федерации</p>	<p>Смешанная (как правило, учитываются достоинства мажоритарной и пропорциональной систем)</p> <p>В России применялась до 2003 г. и затем применена в 2016 г. на выборах в Государственную Думу Российской Федерации</p>

Рис. 4. Виды избирательных систем

При проведении муниципальных выборов по мажоритарной системе территория муниципального образования разделяется на несколько избирательных округов, имеющих примерно одну численность населения, и от каждого округа выдвигаются кандидаты, из числа которых избирается один депутат, набравший предусмотренное законом большинство голосов.

Пропорциональная избирательная система — система формирования выборных органов власти на основе партийного представительства, в которой депутатские места (мандаты) в представительном органе власти распределяются в полном соответствии с числом набранных партиями голосов в процентном выражении. В основе пропорциональной избирательной системы лежит принцип партийного представительства. При такой системе партии выдвигают ранжированные ими списки кандидатов, за которые и предлагается проголосовать избирателю. Избиратель фактически голосует за политическую партию, ко-

торая, по его мнению, наиболее адекватно и последовательно выражает и защищает его интересы в политической системе. Мандаты распределяются между партиями пропорционально числу поданных за них голосов в процентном выражении.

Смешанная избирательная система — это система формирования представительных органов власти, при которой часть депутатов избирается на персональной основе по мажоритарным округам, а другая — на партийной основе по пропорциональному принципу представительства.

Решение о применении в муниципальном образовании той или иной избирательной системы принимается местным сообществом и закрепляется в уставе.

Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования проводятся по инициативе населения для проведения местного референдума.

Основанием для отзыва могут служить только противоправные решения, действия (бездействие), подтвержденные в судебном порядке. Решение, за которое проголосовало не менее половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования, считается принятым. Результаты голосования граждан и принятые ими решения должны быть опубликованы (обнародованы).

Сходы граждан проводятся в муниципальных образованиях с численностью не более 100 человек, когда орган местного самоуправления не создается. Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования. Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения. Решение схода считается принятым, если за него проголосовали более половины участников схода, и подлежит обязательному опубликованию (обнародованию) и исполнению.

Правотворческая инициатива граждан — право жителей на внесение в органы местного самоуправления собственных проектов муниципальных правовых актов или изменений к действующим правовым актам по вопросам местного значения. С правотворческой инициативой может выступить группа граждан, обладающих избирательным правом. Ее минимальная численность (не превышающая 3 % числа жителей муниципального образования) устанавливается правовым актом представительного органа местного самоуправления.

Под *территориальным общественным самоуправлением (ТОС)* понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории.

ТОС может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан:

- подъезд многоквартирного жилого дома;
- многоквартирный жилой дом;
- группа жилых домов;
- жилой микрорайон;
- сельский населенный пункт, не являющийся поселением;
- иные территории проживания граждан.

ТОС считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего муниципального образования и может быть зарегистрировано как юридическое лицо в форме некоммерческой организации.

ТОС осуществляется непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления. Органы ТОС избираются на собраниях или конферен-

циях гражданами, проживающими на соответствующей территории. На собраниях и конференциях граждан:

- 1) устанавливается структура органов и осуществляется избрание органов ТОС;
- 2) принимается устав ТОС;
- 3) определяются основные направления деятельности ТОС;
- 4) утверждаются сметы доходов и расходов, отчеты об их исполнении;
- 5) рассматриваются и утверждаются отчеты о деятельности органов ТОС.

ТОС создается для:

- представления интересов населения, проживающего на соответствующей территории в органах публичной власти;
- внесения в органы местного самоуправления проектов муниципальных правовых актов;
- обеспечения исполнения решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;
- осуществления хозяйственной деятельности по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иной хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет собственных средств граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета.

По оценкам специалистов, только в развитом обществе возможно реальное функционирование ТОС.

Публичные слушания и общественные обсуждения граждан проводятся представительным органом, главой муниципального образования по собственной инициативе или по инициативе населения по вопросам местного значения.

В обязательном порядке на публичных слушаниях обсуждаются:

- проект устава муниципального образования, а также правового акта о внесении изменений в устав;
- проект местного бюджета и отчет о его исполнении;
- вопросы о преобразовании муниципального образования;
- проект стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

Вопросы градостроительного развития и землепользования, рассматриваемые на публичных слушаниях или общественных обсуждениях:

- генеральные планы поселений и городских округов;
- проекты правил землепользования и застройки;
- проекты правил благоустройства территорий;
- проекты планировки и межевания территорий;
- отдельные виды разрешений на использование земельных участков и объектов капитального строительства.

Для обеспечения участия жителей в публичных слушаниях (общественных обсуждениях) население муниципального образования заблаговременно оповещается о времени и месте их проведения. Результаты публичных слушаний подлежат официальному опубликованию в газетах, на радио, телевидении, в интернете. Порядок организации и проведения публичных слушаний (общественных обсуждений) определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования с учетом положений законодательства о градостроительной деятельности.

Собрания (конференции) граждан проводятся по инициативе населения, представительного органа или главы муниципального образования, органа территориального общественного самоуправления для обсуждения вопросов местного значения, информирова-

ния населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. Собрание граждан может принимать обращения к органам местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами и должностными лицами местного самоуправления. Обращения, принятые собраниями граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение вопросов, содержащихся в обращениях, с направлением письменного ответа.

Порядок назначения и проведения собрания (конференции) граждан, а также их полномочия определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления.

Опросы населения проводятся с целью выявления мнения населения муниципального образования или его части и его учета при принятии решений органами и должностными лицами местного самоуправления, и органами государственной власти. Для этого проводится опрос части граждан, представляющей различные слои населения (репрезентативной выборки), что значительно дешевле и быстрее по сравнению с референдумом. Существуют различные технологии опросов: устные, письменные, анкетирование и т.д.

Опрос назначается представительным органом муниципального образования по собственной инициативе или по инициативе главы муниципального образования, а для вопросов государственного или межмуниципального значения — по инициативе органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Порядок назначения и проведения опроса определяется уставом или нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления. Финансирование опроса осуществляется за счет средств местного бюджета (или бюджета субъекта Российской Федерации, если опрос проводится по его инициативе). Результаты опроса носят рекомендательный характер.

1.4.2. Структура органов местного самоуправления

Помимо форм прямого волеизъявления право на местное самоуправление может быть реализовано опосредованно через систему органов местного самоуправления.

Организационные основы местного самоуправления предполагают решение комплекса вопросов, связанных с определением и наименованием органов и должностных лиц местного самоуправления, определением их статуса, круга обязанностей, системы взаимоотношений, разграничением полномочий между ними, установлением порядка принятия решений.

На местном уровне уставами муниципальных образований предусматриваются следующие обязательные органы местного самоуправления: высшее должностное лицо (глава муниципального образования), представительный и исполнительный органы (администрация) (рис. 5). Уставом могут предусматриваться иные органы местного самоуправления. Органы местного самоуправления могут быть выборными (глава, представительный орган) и невыборными (администрация, контрольно-счетная палата и иные). Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

В федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплены следующие модели реализации муниципальной власти по признаку соотношения правовых статусов органов муниципальной власти и ее должностных лиц, структуры органов местного самоуправления, способов их формирования, а также числа жителей муниципального образования и граждан, обладающих избирательным правом:

1) представительный орган — глава муниципального образования, избранный местным населением и являющийся главой администрации;

- 2) представительный орган — глава муниципального образования, избранный местным населением и являющийся председателем представительного органа;
- 3) представительный орган — глава муниципального образования, избранный из числа депутатов;
- 4) сход граждан — глава муниципального образования, избранный на сходе и являющийся главой администрации;
- 5) представительный орган — глава муниципального образования, совмещающий должности председателя представительного органа и главы местной администрации;
- 6) представительный орган муниципального района, составленный из депутатов и глав поселений, входящих в муниципальный район, — глава муниципального образования, являющийся председателем представительного органа.



Рис. 5. Организационная структура муниципального образования

Контрольно-счетный орган муниципального образования образуется в целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Контрольный орган муниципального образования формируется представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования.

В качестве примера на рис. 6 приведена организационная структура сельского поселения Костромской области.

Представительный орган муниципального образования состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах, и не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан. Представительный орган поселения может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов.

Представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений и из депутатов представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района. Он также может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего

равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Порядок формирования представительного органа муниципального района закрепляется в уставе муниципального образования в течение одного месяца со дня начала работы соответствующего представительного органа.



Рис. 6. Пример структуры органов местного самоуправления

Численность депутатов представительного органа определяется уставом муниципального образования и зависит от численности проживающего в нем населения.

В зависимости от исторических и иных местных традиций представительные органы муниципальных образований могут называться городскими думами, сельскими советами, земскими или муниципальными собраниями и т.д. Унификация наименований представительных органов устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- 4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;
- 7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- 9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

1.5. Система муниципальных правовых актов

Основной документ муниципального образования — Устав муниципального образования — своеобразная «малая конституция» на территории муниципального образования обладает рядом особенностей.

Устав муниципального образования, как и конституция, принимается непосредственно населением (народом) или от имени народа (представительным органом местного самоуправления).

Устав муниципального образования имеет учредительный характер и придает юридический и правовой статус фактически сложившимся или складывающимся отношениям в местном самоуправлении.

Устав муниципального образования имеет всеобъемлющий и всеохватывающий характер правового регулирования, так как он регулирует отношения, которые затрагивают все стороны и все сферы жизни местного сообщества, связанные с решением вопросов местного значения. Детальная регламентация осуществляется посредством принятия иных нормативных актов. Устав, как правило, должен содержать нормы четырех типов:

— нормы-понятия, чтобы каждый, кто обращается к тексту устава, мог одинаково понимать и трактовать все понятия и термины, встречающиеся в уставе;

— нормы, определяющие структуры представительного и исполнительного органов муниципального образования, наименование подразделений, основных должностей и их функциональные обязанности, чтобы обеспечить стабильность и прозрачность работы подразделений;

— нормы процедурного характера, определяющие процедуры оформления различных документов, найма на работу или смещения с должностей лиц и служащих аппарата представительного органа местного самоуправления и администрации, а также разрешения споров между органами местного самоуправления, предприятиями, юридическими и физическими лицами;

— нормы, ограничивающие деятельность должностных лиц, занятия ими определенных должностей, деятельность в общественных организациях, получение дополнительных доходов и т.д.

Устав обладает высшей юридической силой в составе норм, принимаемых органами местного самоуправления или местным сообществом непосредственно, и служит основой для дальнейшего нормотворчества.

Органы местного самоуправления не обладают правом осуществления законодательной власти, но могут издавать нормативные акты, содержащие правила поведения общего характера, которые носят подзаконный статус (табл. 1).

Таблица 1

Система муниципальных правовых актов

Принимающий субъект	Тип правового акта	Объект, на который направлен правовой акт
Население на референдумах и сходах	Решения	Важнейшие вопросы местного значения, затрагивающие интересы населения
Представительный орган	Решения	Устав муниципального образования; правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования; вопросы организации деятельности представительного органа
Председатель представительного органа	Постановления и распоряжения	Вопросы организации деятельности представительного органа

Принимающий субъект	Тип правового акта	Объект, на который направлен правовой акт
Глава местной администрации	Постановления	Вопросы местного значения; вопросы, связанные с осуществлением переданных государственных полномочий
	Распоряжения	Вопросы организации работы местной администрации
Глава муниципального образования	Постановления и распоряжения	Вопросы председателя представительного органа или главы администрации (в зависимости от занимаемой должности)
Иные должностные лица	Распоряжения и приказы	Вопросы, отнесенные к их полномочиям

1.6. Экономические основы местного самоуправления

Экономические основы местного самоуправления согласно федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» составляют находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. Местные финансы включают средства местного бюджета, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, и другие финансовые средства [3]. Формирование и использование местных финансов основывается на принципах самостоятельности, государственной финансовой поддержки и гласности. Права собственника в отношении местных финансов осуществляются в интересах населения муниципальных образований и от имени населения муниципального образования органами местного самоуправления или непосредственно населением муниципального образования в соответствии с уставом.

Экономические основы муниципального образования строятся на следующих принципах:

1. *Принцип достаточности ресурсов* имеет целевое значение, так как предполагает, что при разграничении полномочий ресурсы, передаваемые органам местного самоуправления, должны быть соразмерными тем задачам, которые перед этими органами поставлены. В реальности ресурсы никогда не бывают достаточны для реализации стоящих задач и не соизмеримы с потребностями. Однако применение данного принципа необходимо, поскольку он требует выработки общих подходов и правил, определения некоторых средних показателей обеспеченности ресурсами задач, решение которых поставлено перед органами местного самоуправления.

2. *Принцип ограниченности ресурсов муниципальной территории* предусматривает, что при распределении и использовании ресурсов следует рассчитывать только на ресурсы, имеющиеся на территории муниципального образования, как правило, эти ресурсы конечны. Действие данного принципа направлено на стимулирование органов местного самоуправления на максимально эффективное использование и возобновление ресурсов.

3. *Принцип инфраструктурной целостности* определяет комплексный подход к вопросу наделения органов власти ресурсами исходя из предметов ведения, установленных для данного органа власти законом. Например, если ответственность за системы жизнеобеспечения города отнесена к ведению органов местного самоуправления, то и сами системы жизнеобеспечения (водоснабжение, водоотведение, системы санитарной очистки городов и др.) должны передаваться в собственность или ведение этих органов. При этом

данный принцип требует максимально стремиться к завершению технологического цикла, поскольку закрепление объектов управления за разными собственниками затрудняет их эксплуатацию и распределение ответственности за работу системы в целом.

1.6.1. Муниципальная собственность

Муниципальной собственностью является имущество, принадлежащее на правах собственности муниципальным образованиям. Оно может быть закреплено за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение. Средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну. В состав муниципальной собственности может входить:

1) имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения (таблица), а также вопросов, право решения которых передано органам местного самоуправления. К такому имуществу, например, относятся автомобильные дороги местного значения, жилищный фонд социального использования, пассажирский транспорт, имущество библиотек поселения и т.д.;

2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (например, оборудование для мониторинга земель, оргтехника и т.д.);

3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений. Это могут быть служебные автомобили, компьютеры, помещения и т.д.

В собственности муниципальных образований могут находиться объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) не зависимо от категории их историко-культурного значения.

При разграничении собственности важно учитывать, что собственность — это источник доходов, а также инфраструктура (жизнеобеспечивающая, транспортная, социальная), необходимая для осуществления определенных задач муниципальных образований. Поэтому все имущественные объекты и земельные участки (под объектами инженерной инфраструктуры, инженерными сетями общего пользования, транспортными объектами и т.д.) должны быть закреплены за органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления ведут реестры муниципального имущества.

1.6.2. Бюджет муниципального образования

Помимо муниципальной собственности у муниципальных образований имеются финансовые средства, которые формируют бюджет. Каждое муниципальное образование должно иметь местный бюджет, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления.

Бюджетная система муниципальных образований может иметь двухуровневую структуру:

- 1) бюджеты муниципальных районов и городских округов;
- 2) бюджет городов, сельских поселений.

Бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, находящихся в его составе, образуют консолидированный бюджет муниципального района.

Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет местный бюджет как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления.

Это означает, что бюджет муниципального образования складывается из доходной и расходной частей.

Формирование местного бюджета осуществляется путем применения единой методологии, государственных минимальных социальных стандартов, социальных норм, нормативов минимальной бюджетной обеспеченности. Социальные нормы, стандарты — показатели необходимой обеспеченности населения важнейшими жилищно-коммунальными, социально-культурными и другими услугами в натуральном и денежном выражении. Органы местного самоуправления в праве самостоятельно устанавливать муниципальные минимальные социальные стандарты. К муниципальным минимальным социальным стандартам, например, может относиться минимальный размер жилой площади на человека для заключения договора социального найма, минимальная полезная площадь, приходящаяся на воспитанника детского сада или школы, интервалы движения общественного транспорта и др. Финансирование социальных стандартов выполняется из средств соответствующего бюджета.

Доходная часть местных бюджетов — денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в распоряжение органов местного самоуправления, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета.

Доходная часть бюджетов состоит из собственных доходов и поступлений от регулирующих доходов, а также может включать финансовую помощь в виде дотаций, субвенций, субсидий, средств фонда финансовой поддержки муниципального образования (рис. 7).



Рис. 7. Состав доходной части бюджета

Средства самообложения граждан — это разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Расходная часть местных бюджетов — это денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета.

Органы местного самоуправления вправе получать в местный бюджет предусмотренные законами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации на-

логи с филиалов и представительств, головные предприятия которых расположены вне территории данного муниципального образования.

Муниципальные образования также имеют право на получение средств из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации (субсидии, субвенции, дотации).

Субсидия — финансовая помощь, которая выделяется из государственного или регионального бюджета и передается юридическому или физическому лицу либо в нижестоящий бюджет. Ее основные свойства: долевое финансирование, целевое назначение, безвозвратность, например, субсидия может выделяться определенным категориям граждан на строительство и реконструкцию жилья, юридическим лицам — на реализацию инновационных проектов и т.д.

Субвенция — денежные средства, выделяемые из государственного и местных бюджетов юридическим лицам или бюджету другого уровня. Главные особенности такой помощи — целевое расходование и срочность. Если нарушено какое-либо из этих условий, то денежные средства подлежат возврату в бюджет, который их выделил. Субвенции могут полностью покрывать расходы на реализацию проекта и использоваться без привлечения собственных средств.

Итак, данные понятия очень близки между собой и, по сути, обозначают передачу материальных ресурсов от вышестоящих бюджетов нижестоящим. Однако субвенция всегда выдается только в денежной форме, так как направляется для реализации определенных проектов. Субсидия может быть выделена и в натуральной форме (продукты питания, учебники, материальная помощь).

Под дотацией подразумевается пожертвование, которое не нужно возвращать. Выдача данных денежных средств предоставляется без определенных целей использования, поэтому факт их трат государством никак не контролируется.

При недостатке собственных финансовых средств муниципальные образования вправе привлекать заемные средства. Заемные финансовые ресурсы могут привлекаться путем выпуска ценных бумаг от имени муниципального образования и кредитов.

Расходная часть местных бюджетов включает расходы, связанные с:

- 1) решением вопросов местного значения, установленные законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации;
- 2) осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;
- 3) обслуживанием и погашением долга по муниципальным займам;
- 4) обслуживанием и погашением муниципального долга по ссудам;
- 5) ассигнованием на страхование муниципальных служащих, объектов муниципальной собственности, а также гражданской ответственности и предпринимательского риска;
- 6) иными расходами, предусмотренными уставом муниципального образования (рис. 8).

Порядок исполнения расходной части местного бюджета устанавливается уставом муниципального образования или иным правовым актом органа местного самоуправления.

Формирование и исполнение бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно. Самостоятельность формирования местных бюджетов заключается в том, что рассмотрение проекта бюджета, его утверждение, контроль за его



Рис. 8. Расходная часть бюджета

исполнением и утверждение отчета о его исполнении осуществляет представительный орган муниципального образования. К ведению исполнительных органов относятся составление проекта соответствующего бюджета, его исполнение и распоряжение его средствами (рис. 9). Контрольно-счетный орган муниципального образования осуществляет контроль за исполнением выделенных бюджетных ассигнований.

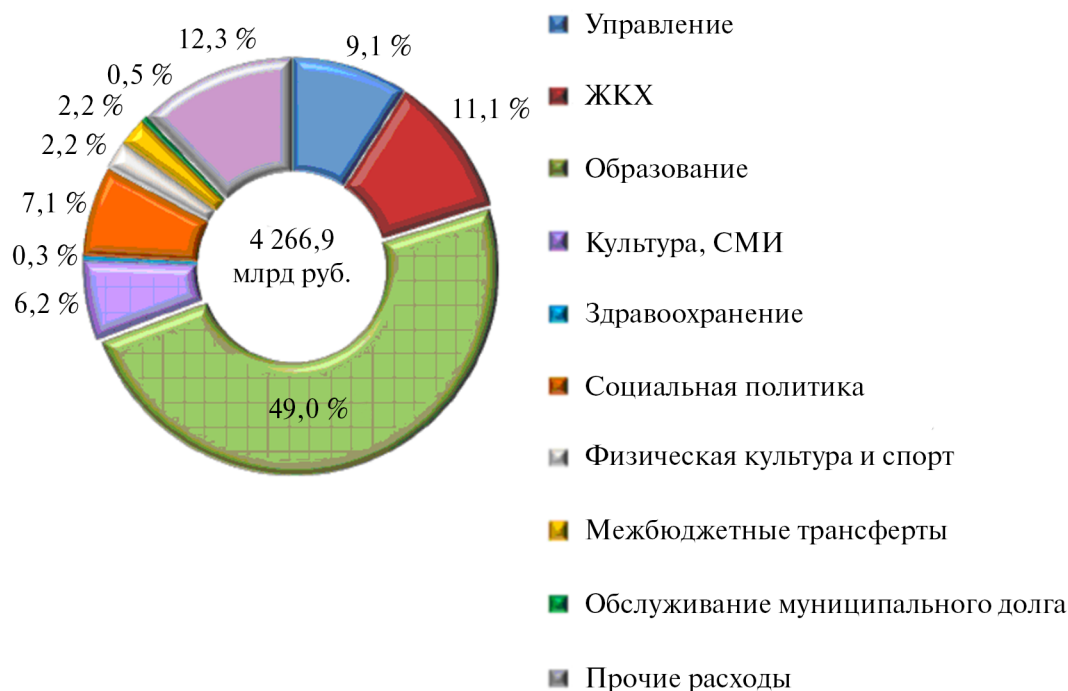


Рис. 9. Отраслевая структура местных бюджетов в 2018 г. (данные Министерства финансов Российской Федерации) [6]

Если доходная часть бюджета превышает расходную часть, то такой бюджет называется профицитным, если доходная часть меньше расходной, то такой бюджет называется дефицитным. Для устойчивого развития муниципального образования необходимо формировать бюджет таким образом, чтобы доходная часть бюджета превышала расходную, в этом случае образуется финансовая возможность направлять получающуюся разницу на программы перспективного развития.

1.7. Полномочия органов местного самоуправления

Местное самоуправление как одна из форм власти, — ее нижний уровень, проводит в жизнь политику государства на местах, принимая обязательные для исполнения решения по вопросам местного значения, обеспечивая общественную безопасность и охрану общественного порядка, управляя муниципальной собственностью, выполняя другие властные функции. На уровне местного самоуправления федеральным законом закреплено решение вопросов обеспечения жизнедеятельности проживающего на территории населения — вопросов местного значения. Круг вопросов напрямую зависит от статуса муниципального образования. В табл. 2 приводится сравнение некоторых вопросов местного значения, касающихся осуществления градостроительной деятельности, для городского, муниципального округа, поселения и муниципального района.

Из табл. 2 видно, что разделение вопросов местного значения между муниципальными образованиями разного статуса напрямую зависит от подведомственной территории (территориальной организации муниципальных образований). Округа обладают суммарными полномочиями по решению вопросов местного значения муниципальных районов и входящих в них поселений.

Распределение полномочий по решению некоторых вопросов местного значения в зависимости от статуса муниципального образования

Городской, муниципальный округ	Городское, сельское поселение	Муниципальный район
Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального, городского округа	Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения	Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района
Утверждение генеральных планов муниципального, городского округа, правил землепользования и застройки	Утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки	Утверждение схем территориального планирования муниципального района
Утверждение подготовленной на основе генеральных планов муниципального, городского округа документации по планировке территории	Утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории	Утверждение подготовленной на основе схемы территориального планирования муниципального района документации по планировке территории
Ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального, городского округа		Ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального района
Уведомления о соответствии параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке		Направление уведомления о соответствии параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке
Выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного в границах городского округа	Выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного в границах поселения	Выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного на межселенной территории
Выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства	Выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения	
Утверждение местных нормативов градостроительного проектирования муниципального, городского округа	Утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений	

Законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Перераспределение полномочий допускается только на определенный срок. Прецеденты по перераспределению полномочий уже реализованы, например, в Московской области. Это относится и к области территориального планирования. Так, закон Московской области от 24.07.2014 № 106/2014-ОЗ [7] изъял полномочия органов местного самоуправления по подготовке и утверждению генерального плана, а также по внесению в него изменений и передал их органам государственной власти Московской области. Закон Московской области от 24.07.2014 № 107/2014-ОЗ [8] вернул часть изъятых полномочий, наделив органы местного самоуправления правом организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений по проекту генерального плана и принятия решения об утверждении генерального плана или изменений в него.

1.8. Муниципальное стратегическое планирование

Развитие муниципального образования невозможно без определения целей и приоритетов, без разработки соответствующих документов стратегического развития, которая позволит выстроить экономическую и социальную политику территории.

В ст. 6 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [9] содержатся следующие полномочия органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования:

1) определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

2) разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления;

3) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами местного самоуправления;

4) иные полномочия в сфере стратегического планирования, определенные федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами.

Указанным законом на уровне муниципальных образований предусматривается разработка следующих документов стратегирования:

- стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;
- бюджетный прогноз социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период;
- план мероприятий по реализации стратегии;
- муниципальная программа.

Процесс принятия стратегических решений в общем выглядит, как показано на рис. 10.

Следует отметить, что наличие стратегии социально-экономического развития муниципального образования, содержащей долгосрочные цели и задачи развития, улучшает позиционирование муниципального образования во внешней среде, делает его более привлекательным, способствует сплочению общества. Долгосрочные цели и задачи социально-экономического развития муниципальных образований согласовываются с приоритетами и целями социально-экономического развития соответствующего субъекта Российской Федерации.

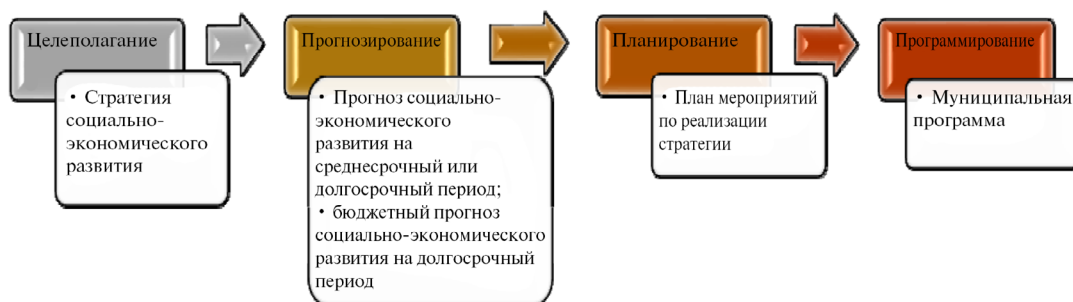


Рис. 10. Последовательность процесса стратегирования

Среднесрочный и долгосрочный периоды в соответствии с федеральным законом № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определяются продолжительностью от трех до шести и свыше шести лет соответственно.

Стратегия развития муниципального образования — важнейший элемент управления. Главная цель стратегии развития муниципального образования — создать комфортную и благоприятную среду для населения, поэтому цели, включаемые в стратегический план развития, должны быть близки для жителей соответствующего муниципального образования. Рост уровня и качества жизни населения в муниципальных образованиях, являющийся главной целевой направленностью стратегического планирования, в первую очередь осуществляется путем решения острых социальных проблем.

Стратегический план призван работать на повышение инвестиционной привлекательности муниципального образования, укрепление доверия к местной власти за счет поиска внутренних резервов и источников роста, привлечения частных инвестиций. В результате его реализации муниципальному образованию должен быть обеспечен выход на самодостаточный уровень развития. Это — выбор приоритетов развития на основе использования резервов. Органы местного самоуправления должны создавать хозяйствующим субъектам на своей территории условия с целью вовлечения местных ресурсов в процесс социально-экономического развития, обеспечивать на этой основе рост доходной части местного бюджета; разрабатывать системы поддержки малого предпринимательства, а также включать отдельные проекты в государственные и муниципальные программы развития.

Поскольку стратегический план развития — элемент управления муниципальным образованием, в нем не только должны быть определены перспективы собственного развития, но и установлена связь между органами управления и населением, проживающим на данной территории. Поэтому в работе над данным планом важное значение имеет принцип публичности, т.е. диалог и согласование интересов всех субъектов, заинтересованных в результатах стратегического планирования, а таковыми являются власть, бизнес и общественность. С этим связано применение и еще одного немаловажного принципа — принципа соучастия в разработке стратегического плана развития муниципального образования тех, кто будет в дальнейшем его реализовывать. Представители разных сфер вовлекаются в обсуждение важнейших городских проблем на совещаниях, семинарах, конференциях, проводимых в процессе разработки плана развития. Гласность и открытость в разработке и реализации плана — залог его успеха и соответствия потребностям городского сообщества.

Все действия органов местного самоуправления и должностных лиц подчиняются стратегии развития, которая формируется коллективно органами общей и специальной компетенции на срок не менее 6 лет.

Однако стратегия социально-экономического развития выполнима только при наличии бюджетных средств у муниципального образования: если есть финансовые ресурсы, значит, есть возможность для решения задач местного значения, обеспечения жизнедеятельности. Если же финансовых ресурсов нет или недостаточно, планы не выполняются или намеченные работы выполняются не в полном объеме.

Поэтому при формировании планов мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития в обязательном порядке необходимо сопоставить их показатели с наличием финансовых ресурсов, т.е. бюджетными показателями. Таким образом, бюджетное планирование неразрывно связано с планированием социально-экономического развития муниципального образования. В этой связи эти документы разрабатываются и принимаются одновременно.

Системное объединение стратегического и бюджетного планирования, согласованность заявленных направлений и целей развития и их финансовое обеспечение предполагаются на основе использования муниципальных программ. Они являются инструментом, призванным обеспечить наиболее эффективное использование бюджетных средств, в бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2014–2016 годах» программы были определены как ключевой механизм, с помощью которого увязываются стратегическое и бюджетное планирование [9].

Муниципальные программы — документы стратегического планирования по отраслям хозяйства, содержание которых составляет комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, что должно обеспечить эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития. Планируемые задачи по достижению целей муниципальной программы оцениваются целевыми индикаторами.

Законодательством предусмотрен мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования.

Оценка эффективности стратегии производится путем оценки достижения ее показателей в j -м году (выполненным считается показатель, имеющий не менее 90 % прогнозного значения) и оценки исполнения плана мероприятий (путем соотношения выполненных/невыполненных мероприятий). Эффективность реализации может быть низкой (если один из приведенных показателей ниже 0,66), высокой (если оба показателя равны 1) или средней.



Рис. 11. Взаимосвязь документов стратегического и территориального планирования

Оценка эффективности реализации документов стратегического планирования связана с объективностью заявленных целевых показателей, которые должны быть конкретными, измеряемыми и достижимыми.

На основании принятых стратегических решений по развитию муниципального образования осуществляется дальнейшее планирование с привязкой к территории (рис. 11).

2. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

2.1. Сущность территориального планирования в муниципальных образованиях

Территориальное планирование — планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения. Территориальное планирование — не только планирование физического обустройства территории, это — планирование социальной, экономической, градостроительной и другой деятельности с учетом ее пространственной локализации, т.е. — это фактически планирование территориальной целостности объекта, а применительно к муниципальному образованию — это еще и планирование развития местного сообщества, его окружения и его деятельности.

Комплексность территориального планирования обеспечивается:

- наличием трех уровней планирования: федерального, регионального и местного;
- автономностью каждого уровня планирования, которые обеспечиваются наличием собственных полномочий у каждого из трех уровней публичной власти, не пересекающихся между собой и не накладывающихся друг на друга. Такого рода суверенитет не является неизменным. Существуют механизмы делегирования полномочий, взаимодействия различных уровней публичной власти;

- наличием прав у органа публичной власти каждого уровня осуществлять территориальное планирование в пределах своих полномочий и в границах территории, находящейся в юрисдикции соответствующего органа публичной власти. Таким образом, на одной и той же локальной территории одновременно должны осуществлять территориальное планирование путем подготовки трех разных видов документов представители трех уровней публичной власти — Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципального образования. При этом ни один из трех уровней публичной власти не может быть лишен указанного права, поскольку это означало бы нарушение Конституции Российской Федерации.

На основании установленного Градостроительным кодексом Российской Федерации распределения непересекающихся полномочий создаются основания для закрепления следующих двух основополагающих принципов территориального планирования:

- принципа независимости нижестоящих уровней публичной власти от бездеятельности вышестоящих уровней публичной власти в сфере территориального планирования;
- принципа четкой формализации процедур согласования документов территориального планирования по субъектам, предметам и срокам согласования.

С правовой точки зрения, федеральный и региональный каркасы территории являются «табу» для органов местного самоуправления. Они ограничены соответствующими правовыми рамками и не правомочны принимать решения (они могут только делать соответствующие предложения) применительно к следующим компонентам федерального и регионального каркасов:

- 1) территориям — землям лесного фонда, землям водного фонда, особо охраняемым природным территориям федерального значения и регионального значения, землям обороны и безопасности, землям сельскохозяйственного назначения, сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения;

- 2) размещению объектов федерального и регионального значения.

Территориальное планирование позволяет субъектам планирования: местному самоуправлению или государству в лице правительства, министерств или субъектов Российской Федерации — существенно повысить эффективность использования имеющихся ресурсов с целью достижения первостепенных актуальных результатов. Такого рода планирование позволяет определить, на чем сосредоточить усилия, сконцентрировать организационные, финансовые и иные ресурсы и как их распределить во времени.

Планирование предполагает разработку оптимальной, с социальной точки зрения, траектории движения к желаемому состоянию территориальной среды, при этом траектория движения должна обеспечивать минимум использования ресурсов при максимальном эффекте достижения результата на каждый момент при недопущении снижения качества среды. Планирование должно обеспечивать достижение целей в интересах решения проблем различных групп населения, не ухудшать ощущение комфорта одних групп за счет других.

Территориальное планирование должно определять, какие действия можно, а какие нельзя делать сегодня с позиций достижения будущего состояния. В документах территориального планирования закрепляются положительные тенденции и пресекаются тенденции, ухудшающие состояние территории. Например, из северных районов нашей страны прогрессирует отток населения. Это явление явно носит негативные последствия для страны. Задача состоит в том, чтобы всемерно уменьшить или вовсе исключить его, в том числе посредством правильного планирования развития территорий.

Таким образом, территориальное планирование — это процесс, который включает:

- постановку целей, определяющих направленность изменений общественно-территориальной целостности (территории, поселения, города);
- построение «картины будущего» — профессиональной модели территориальной системы в будущем, которая соответствует поставленным целям;
- построение последовательности ресурсообеспеченных действий (мероприятий), с помощью которых эта модель будет реализована (программы реализации) [10].

В ходе территориального планирования осуществляется деятельность органов государственной власти или органов местного самоуправления по разработке и утверждению положений о развитии территорий, определению мест размещения объектов для осуществления государственных и муниципальных полномочий, функциональному зонированию территорий муниципальных образований и установлению границ населенных пунктов.

Территориальное планирование — это видение будущего, отнесенного от настоящего на разные сроки в зависимости от решаемых задач. Планирование может быть краткосрочным, среднесрочным и долгосрочным. Территориальное планирование относится к долгосрочному виду планирования. Схемы территориального планирования в зависимости от объекта планирования утверждаются на срок не менее чем 10–20 лет. Генеральные планы поселений, генеральные планы городских округов утверждаются на срок не менее чем 20 лет.

Градостроительное проектирование отличается многостадийностью и носит вариантный характер. Невозможно запроектировать все и сразу. Поэтому на первой стадии разрабатывают документы территориального планирования, определяющие общую концепцию развития и направление для инвестирования городской территории и инфраструктуры. Многослойная структура разработки и принятия градостроительных решений может успешно функционировать только при условии преемственности стадий проектирования. Впоследствии вся разрабатываемая градостроительная документация основывается на решениях, принятых в документах территориального планирования. Решения, принятые на уровне территориального планирования, не переносятся непосредственно в натуру.

2.2. Цели и задачи территориального планирования

Цели и задачи территориального планирования определяются на основе следующих общепринятых принципов и подходов к планированию пространственного развития:

- устойчивого развития территорий, предусматривающего обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека;
- взаимного согласования документов стратегического социально-экономического и территориального планирования;
- учета всей совокупности внешних и внутренних факторов, определяющих конкурентные преимущества и ограничения социально-экономического и пространственного развития рассматриваемых территорий (рис. 12).



Рис. 12. Цели территориального планирования

При территориальном планировании должны обеспечиваться:

1) *оптимизация системы расселения путем:*

- создания оптимальной сети местных систем расселения, образующих целостный каркас расселения;
- дезурбанизации, перехода к лидерству средних и росту малых городов в системе расселения;
- сохранения миграционной привлекательности территории;
- активизации миграции населения за счет стимулирования жилищного, культурно-бытового и промышленного строительства;
- развития сбалансированной межмуниципальной системы центров обслуживания, образования и здравоохранения;

2) *развитие транспортной инфраструктуры путем:*

- формирования инфраструктуры транспорта и связи, соответствующей социально-экономическим потребностям;
- создания транспортно-логистической инфраструктуры;

- совершенствования межмуниципальной транспортной системы, обеспечивающей оптимальные способы доставки грузов и пассажиров;
 - реализации целевых программ модернизации и развития сети автомобильных дорог;
 - формирования радиально-кольцевых направлений и создания сетевой структуры автомобильных дорог;
 - создания системы скоростного транспортного сообщения;
 - развития малой авиации и внутреннего водного транспорта;
- 3) *развитие инфраструктуры информационных технологий путем:*
- создания условий для развития информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, отвечающей современным требованиям и обеспечивающей потребности населения в информации;
- 4) *развитие инженерной инфраструктуры путем:*
- создания условий для развития качественно новых систем водоснабжения и канализации, электро-, тепло- и газоснабжения как ключевых элементов обеспечения пространственного развития населенных пунктов, ввода в эксплуатацию новых промышленных объектов и реализации национальных проектов и программ;
- 5) *развитие жилищного строительства путем:*
- создания условий для реализации предложений по размещению площадок жилищного строительства в рамках национальных проектов, других федеральных и региональных программ и проектов в сфере гражданского строительства с учетом необходимости использования малоэтажной застройки;
 - развития промышленности строительной индустрии и строительных материалов;
 - создания условий для опережающего развития коммунальной инфраструктуры при увеличении предложения жилья на конкурентном рынке жилищного строительства, формирования рынка подготовленных к строительству земельных участков;
 - определения перечня земель сельскохозяйственного назначения, планируемых к переводу в установленном порядке в земли населенных пунктов, для их комплексного освоения в целях жилищного строительства;
- 6) *развитие промышленного и агропромышленного комплексов путем:*
- оптимизации промышленного и агропромышленного строительства с учетом развития системы расселения и совокупности факторов пространственного развития;
 - создания благоприятных условий для размещения объектов промышленного строительства и агропромышленного комплекса в муниципальных образованиях;
- 7) *организация системы межмуниципального социального и бытового обслуживания путем:*
- создания инфраструктуры межмуниципального социального и культурно-бытового обслуживания населения с учетом перспектив пространственного развития территории и развития системы расселения;
 - создания системы крупных специализированных медицинских центров регионального значения на базе научно-исследовательских учебных и иных медицинских учреждений, оказывающих высококвалифицированные медицинские услуги жителям;
 - развития многоуровневой сети объектов отдыха и санитарно-курортного обслуживания населения с учетом рекреационных возможностей территории;
 - развития социальной инфраструктуры для малоимущих и иных категорий граждан в соответствии с федеральными законами;
- 8) *развитие системы образования путем:*
- обеспечения территориальной доступности и равных возможностей для жителей области в получении полноценного общего образования;
 - развития, совершенствования и обеспечения доступности среднетехнического профессионального образования, подготовки высококвалифицированных кадров среднего звена, рабочих высокой квалификации;

– развития инфраструктуры профессионального образования;

9) *развитие культурного обслуживания, физической культуры и спорта путем:*

– строительства новых и реконструкции существующих объектов культуры, физической культуры и спорта межмуниципального значения;

– развития сети уникальных и специализированных культурных и спортивно-оздоровительных сооружений, обеспечивающих возможность проведения крупных общероссийских и международных мероприятий;

10) *развитие рекреационного комплекса путем:*

– формирования единого рекреационного каркаса территории по основным историческим и природно-ландшафтным осям;

– формирования системы многофункциональных и специализированных рекреационных и туристических центров;

– создания и развития современной инфраструктуры отдыха, спорта и туризма, обеспечивающей возможность использования историко-культурного наследия и рекреационного потенциала;

– развития инфраструктуры и повышения качества сервисного обслуживания туристических объектов;

– использования бальнеологического потенциала рекреационного комплекса;

– использования природно-ландшафтного потенциала территории при условии поддержания благоприятного состояния окружающей среды в местах массового отдыха, планирования защитных и охранных зон особо охраняемых природных территорий;

11) *охрана окружающей среды и природных ресурсов путем:*

– закрепления системы природоохранных мероприятий, обеспечивающих ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, охраны и рационального использования природных ресурсов;

– сохранения и улучшения качества окружающей среды территорий;

– локализации мероприятий по инженерной подготовке и защите территорий, выбора мест размещения и взаимного «сосуществования» различного вида объектов в их гармоничном сочетании с природными ландшафтами и экологическими системами;

– формирования пространственного базиса экологической системы, способствующего рациональному перераспределению антропогенных нагрузок;

– развития особо охраняемых природных территорий.

Задачи территориального планирования:

– создание условий для устойчивого развития территории, сохранения окружающей природной среды и объектов культурного наследия;

– территориальная привязка планируемых мероприятий и программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

– определение назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов;

– обеспечение реализации полномочий органов государственной власти и местного самоуправления;

– создание условий для реализации пространственных интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, ее муниципальных образований и населения с учетом требований безопасности жизнедеятельности, экологического и санитарного благополучия;

– создание условий для повышения инвестиционной привлекательности региона;

– мониторинг, актуализация и комплексный анализ градостроительного, пространственного и социально-экономического развития территории;

– стимулирование жилищного и коммунального строительства, деловой активности и производства, торговли, науки, туризма и отдыха;

– развитие транспортной инфраструктуры;

- повышение надежности и развитие всех видов инженерной инфраструктуры;
- развитие социальной инфраструктуры территории;
- обеспечение прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, находящихся на территории.

2.3. Виды и содержание документов территориального планирования

Современное российское законодательство в области планирования, использования и развития территорий базируется не только на положениях Градостроительного кодекса, но и положениях земельного, лесного, водного законодательства, законодательства об особо охраняемых природных территориях, об охране окружающей среды, об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации. В осуществлении территориального планирования заложен принцип «от общего — к частному». Применительно к территории это означает определенную системность и последовательность разработки документов территориального планирования — документы территориального планирования муниципальных районов, городских округов и поселений находятся на нижней ступени, после документов уровня Российской Федерации и документов уровня субъектов Российской Федерации (рис. 13).

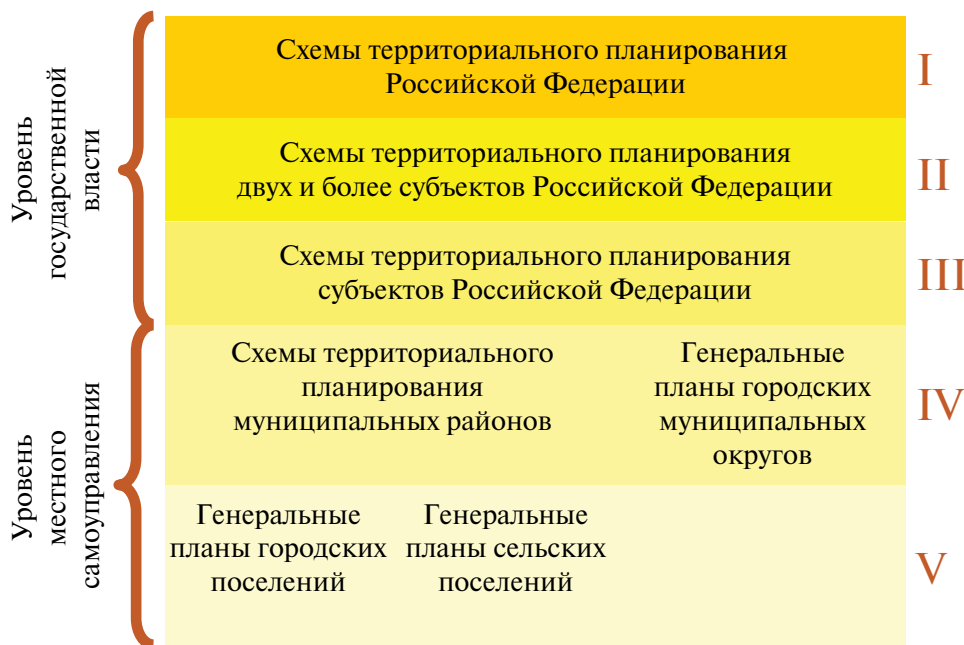


Рис. 13. Иерархия документов территориального планирования

Документы всех уровней территориального планирования юридически самостоятельны, хотя и тесно связаны друг с другом, прежде всего через механизмы согласования различных интересов — федеральных, региональных, местных, частных. На практике это является чрезвычайно важным обстоятельством, позволяющим органам власти любого уровня самостоятельно разрабатывать, согласовывать и утверждать требующиеся в соответствии с действующим законодательством документы территориального планирования, не дожидаясь, когда будут «спущены сверху» некие директивы в виде проекта более высокого уровня. На местном уровне осуществляется подготовка схем территориального планирования (муниципальные районы) и генеральных планов (округа и поселения).

Состав и содержание документов территориального планирования определяется Градостроительным кодексом Российской Федерации и другими нормативными правовыми документами.

В Градостроительном кодексе Российской Федерации выстроен единый методологический подход к выполнению, составу и содержанию всех видов документов территориального планирования. В самом общем виде документ территориального планирования включает в себя проект документа и материалы по обоснованию этого проекта.

Проект документа является проектным решением, представляемым на утверждение и состоящим из текстовой и графической частей.

В текстовой части проекта документа (утверждаемой) содержатся положения о территориальном планировании, которые включают в себя цели и задачи соответствующего документа, а также перечень мероприятий по его осуществлению и указание на последовательность их выполнения.

Графическая часть проектов документов территориального планирования включает в себя карты существующего и планируемого размещения объектов капитального строительства соответствующего значения, а также существующие и планируемые границы зон, территорий и земель, определенных Градостроительным кодексом Российской Федерации, административные границы территориальных образований.

В целях утверждения документов территориального планирования осуществляется подготовка соответствующих материалов по обоснованию проектных решений в текстовой форме и в виде карт.

Текстовые материалы по обоснованию проекта документа территориального планирования оформляются в виде пояснительной записки.

Пояснительная записка содержит аналитические материалы по современному состоянию и использованию территории объекта проектирования, обоснования проектных градостроительных решений, мероприятия по организационному и нормативному правовому обеспечению реализации документа территориального планирования, а также основные технико-экономические показатели и копии основных графических материалов.

На картах в составе материалов по обоснованию проекта документа территориального планирования отображается информация о состоянии и использовании соответствующей территории, возможных направлениях ее развития и ограничениях ее использования, а также результатах анализа комплексного развития территории. Состав, содержание и масштаб графических материалов по обоснованию градостроительных решений документа территориального планирования, в том числе дополнительных схем и отдельных фрагментов, обосновывающих проектные решения, определяются заданием на проектирование или разработчиком документа территориального планирования по согласованию с заказчиком.

Положения, содержащиеся в документах территориального планирования Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — схемах территориального планирования (рис. 14, 15), учитываются в документах территориального планирования муниципальных образований.

Схема территориального планирования муниципального района содержит:

- положение о территориальном планировании;
- карту планируемого размещения объектов местного значения муниципального района;
- карту границ населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов), расположенных на межселенных территориях;
- карту функциональных зон, установленных на межселенных территориях, в случае, если на них планируется размещение объектов федерального регионального или местного значения (за исключением линейных объектов).

Цель разработки схем территориального планирования муниципальных районов — согласование взаимных интересов в области градостроительной деятельности органов местного самоуправления муниципального района и органов местного самоуправления поселений, входящих в его состав, установление требований и ограничений по использо-

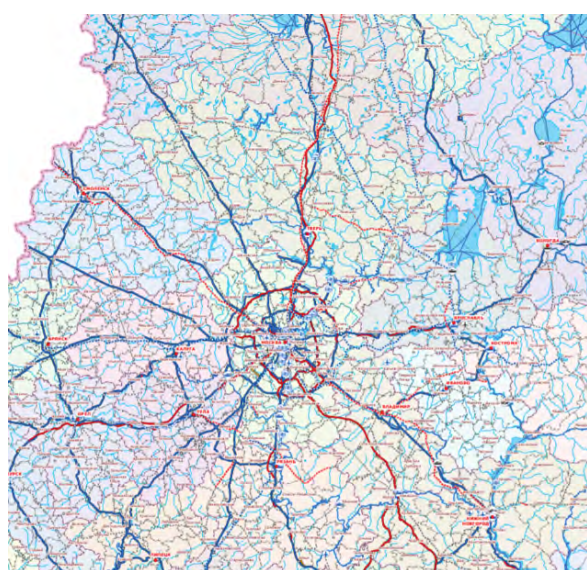
ванию межселенных территорий муниципального района для осуществления градостроительной деятельности.

Генеральный план поселения и генеральный план городского округа содержат:

- положение о территориальном планировании;
- карту планируемого размещения объектов местного значения поселения или городского округа;
- карту границ населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения или городского округа;
- карту функциональных зон поселения или городского округа (рис. 16).



Рис. 14. Взаимосвязь документов территориального планирования



<p>Железнодорожные пути</p> <ul style="list-style-type: none"> Планируемый к размещению Реконструируемый Существующий 	<p>АВТОМОБИЛЬНЫЕ ДОРОГИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ</p> <ul style="list-style-type: none"> — Планируемый к размещению — Реконструируемый — Существующий 	<p>УСЛОВНЫЕ ОБОЗНАЧЕНИЯ</p> <p>Центральная кольцевая автомобильная дорога (ЦКАД)*</p> <ul style="list-style-type: none"> — Нескоростные участки ЦКАД — Скоростные участки ЦКАД <p>СУЩЕСТВУЮЩИЕ ОБЪЕКТЫ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ ОБЛАСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ</p> <ul style="list-style-type: none"> — Скоростные магистральные автодороги — Магистральные автодороги — Прочие автодороги 	<p>ЗОНЫ ПЛАНИРУЕМОГО РАЗМЕЩЕНИЯ ОБЪЕКТОВ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ ОБЛАСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ</p> <ul style="list-style-type: none"> — Скоростные магистральные автодороги — Магистральные автодороги — Прочие автодороги — Скоростной пассажирский рельсовый транспорт — Транспортный пересадочный узел — Планируемые территории транспортно-логистических центров
---	---	---	---

a

б

Рис. 15. Пример схемы территориального планирования федерального и регионального уровня: *a* — фрагмент схемы территориального планирования Российской Федерации в области федерального транспорта; *б* — фрагмент схемы территориального планирования транспортного обслуживания Московской области

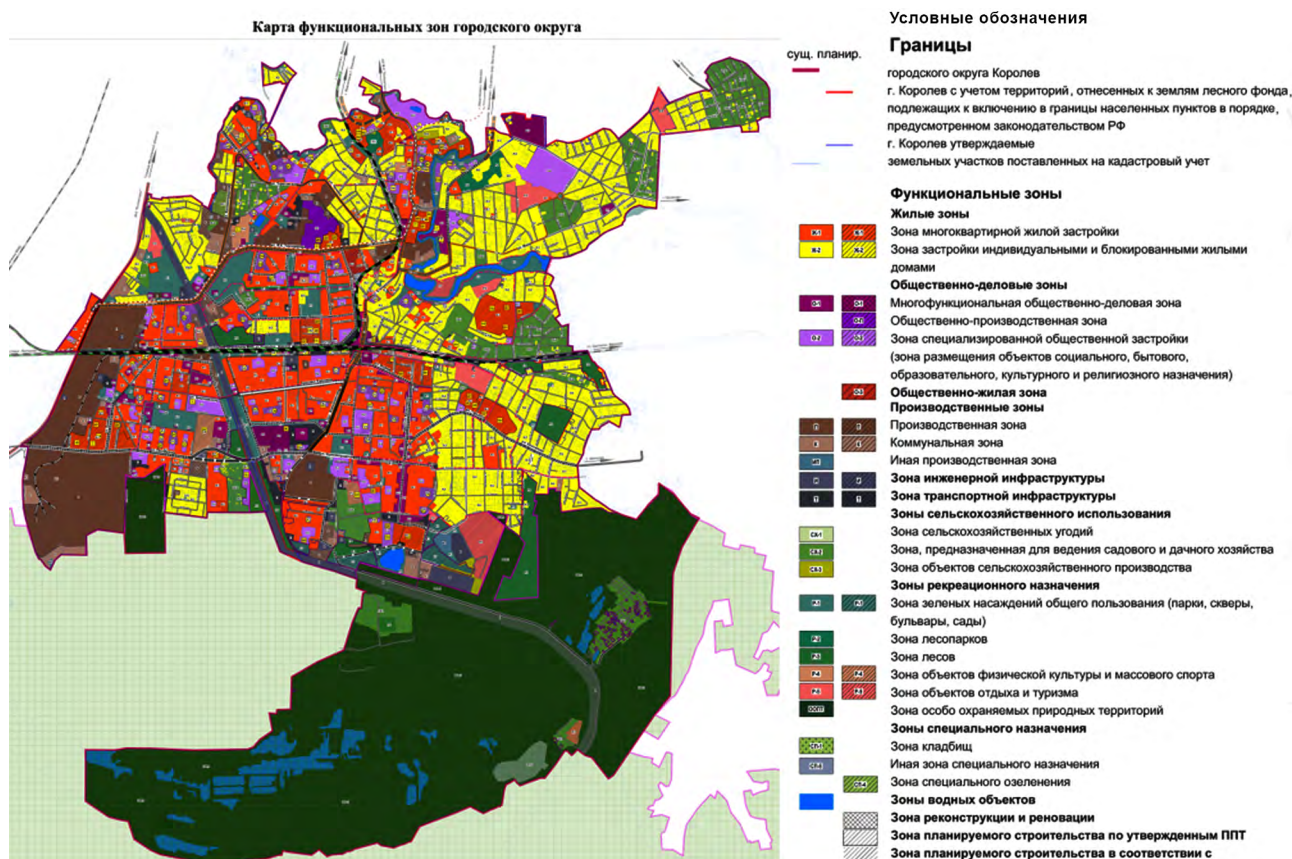


Рис. 16. Пример карты функционального зонирования генерального плана муниципального образования

Генеральный план — основной градостроительный документ, определяющий в интересах населения и государства условия формирования среды жизнедеятельности, направления и границы развития территорий городских и сельских поселений, зонирование территорий, развитие инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, градостроительные требования к сохранению объектов историко-культурного наследия и особо охраняемых природных территорий. Генеральный план не является статичным, во всех деталях определенным и законченным документом. Он должен быть гибким, открытым для изменений. Планировочная концепция генплана в обобщенном виде определяет экологические, демографические, социально-экономические и технико-инфраструктурные направления развития города. Как главный градостроительный документ генеральный план муниципального образования регулирует земельные и имущественные отношения. Такой документ призван исключить произвол как со стороны органов местного самоуправления, так и со стороны инвесторов, и гарантировать стабильность развития градостроительного процесса.

Положения генеральных планов — основа для комплексного решения вопросов организации планировочной структуры; территориального, инфраструктурного и социально-экономического развития населенных мест; разработки правил землепользования и застройки, устанавливающих правовой режим использования земельных участков; определения зон инвестиционного развития.

Генеральные планы поселений и округов разрабатываются в границах соответствующих муниципальных образований либо в границах населенных пунктов, входящих в их состав.

Генеральные планы исторических поселений и поселений, имеющих памятники истории и культуры, разрабатываются с учетом историко-архитектурных исследований, исто-

рико-архитектурных опорных планов этих поселений и проектов зон охраны памятников истории и культуры.

Выполнение вышеуказанного картографического материала осуществляется в строгом соответствии с установленной системой классификации и кодирования информации территориального планирования. Требования к системе классификации и описание условных обозначений установлены Приказом Минэкономразвития Российской Федерации от 09.01.2018 № 10 «Об утверждении Требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения и о признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 7 декабря 2016 г. № 793».

2.4. Порядок подготовки, согласования и утверждения документов территориального планирования

Состав, порядок подготовки, согласования и утверждения документов территориального планирования, а также внесения изменений в такие документы принципиально определен в Градостроительном кодексе Российской Федерации и во многом является общим как для схем территориального планирования, так и для генеральных планов поселений и округов, с небольшими различиями.

Основными участниками подготовки документа территориального планирования (рис. 17), как и иной градостроительной документации, выступают:

- органы местного самоуправления или органы государственной власти при передаче им соответствующих полномочий (как заказчики);
- проектировщики;
- контролирующие инстанции в виде вышестоящих уполномоченных органов [11].



Рис. 17. Участники градостроительного проектирования

В целом жизненный цикл документа территориального планирования выглядит, как представлено на рис. 18.

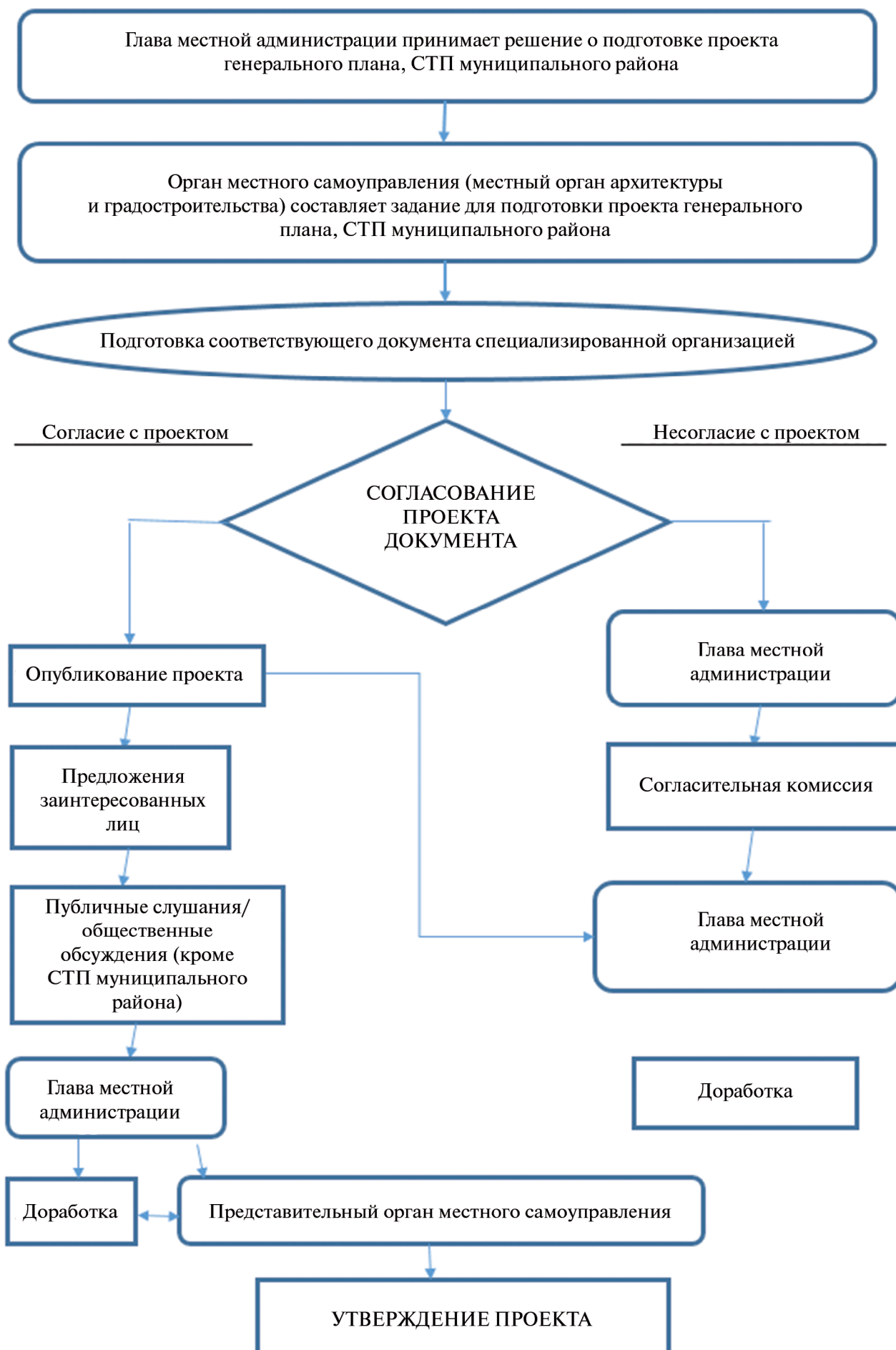


Рис. 18. Жизненный цикл документа территориального планирования

Схема подготовки документа территориального планирования муниципального образования в общем виде представлена на рис. 19.



Рис. 19. Порядок подготовки документов территориального планирования

2.5. Взаимодействие органов местного самоуправления с государственными и региональными органами власти в части территориального планирования

Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления может осуществляться в процессе согласования и утверждения документа территориального планирования или при его совместной подготовке.

2.5.1. Согласование и утверждение документов территориального планирования муниципальных образований

Если говорить о процессе согласования любого документа территориального планирования муниципального образования, то самое главное в нем — выявление тех заинтересованных субъектов градостроительных отношений всех видов и уровней, чьи интересы затрагиваются или могут быть задеты в процессе реализации проекта, и достижение с ними соответствующих договоренностей, позволяющих утвердить конкретный проект и руководствоваться им при осуществлении дальнейшей градостроительной деятельности на своей территории.

Градостроительный кодекс Российской Федерации содержит принципиальные нормы о том, в каких случаях документы территориального планирования подлежат согласованию, а в каких — нет.

Случаи согласования можно разделить на 4 группы — в зависимости от того, чьи интересы затрагиваются документом территориального планирования, — Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или соседнего муниципального образования. Четвертая группа включает в себя те случаи, когда проект генерального плана согласовывается с муниципальным районом, в котором находится поселение или городской округ, и, наоборот, схема территориального планирования муниципального района согласовывается с поселениями, которые входят в муниципальный район.

Зафиксированный Градостроительным кодексом Российской Федерации принцип участия граждан в осуществлении градостроительной деятельности в данном случае реа-

лизуется путем предоставления права заинтересованным физическим и юридическим лицам передать свои предложения по проекту схемы или плана в соответствующий орган местного самоуправления.

Государственная экспертиза проектов документов территориального планирования не осуществляется.

Примерная схема согласования проекта генерального плана муниципального образования представлена на рис. 20.

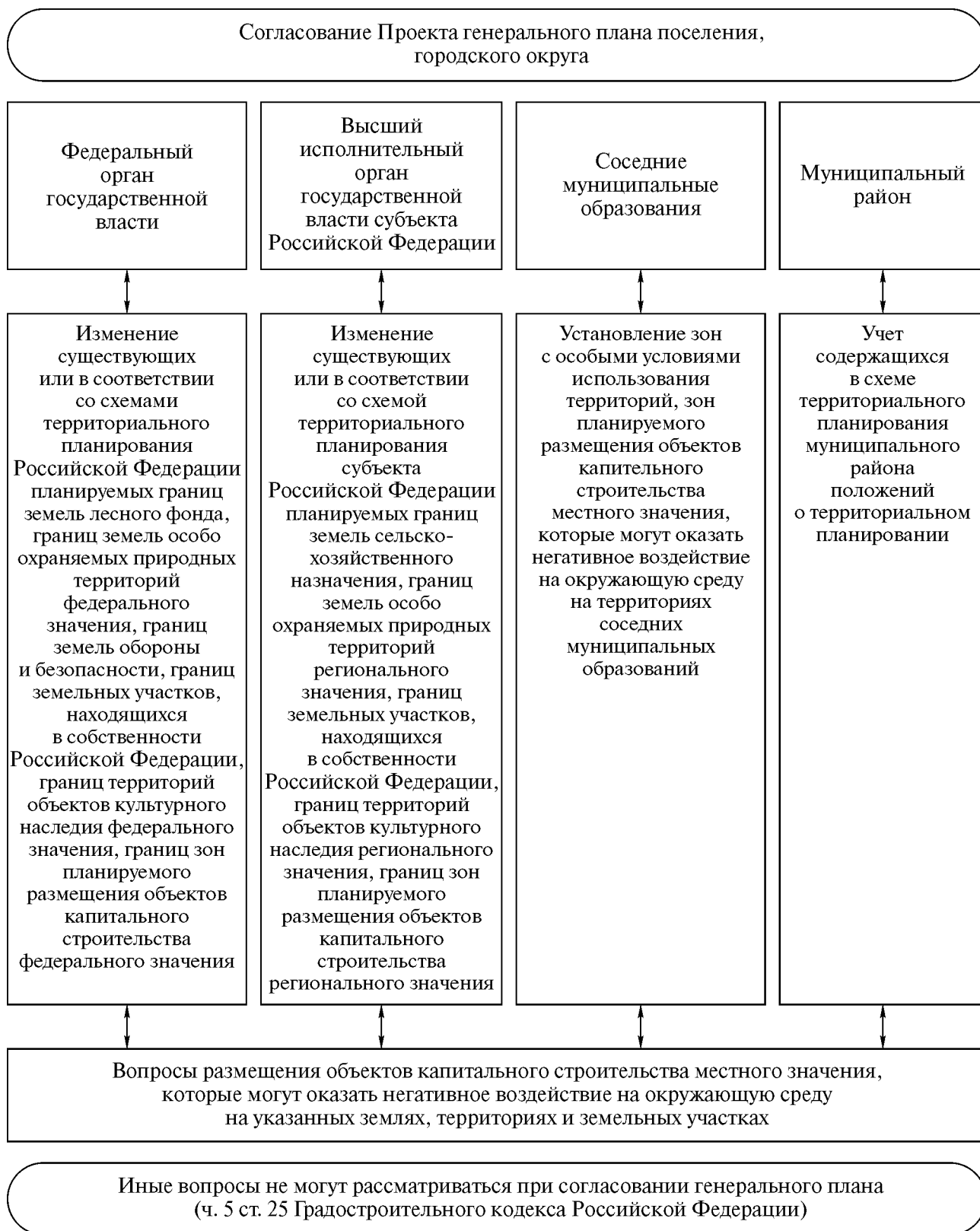


Рис. 20. Алгоритм действий при согласовании документа

2.5.2. Совместная подготовка документов территориального планирования

Существует возможность совместной подготовки документов территориального планирования органами власти различного уровня, которая зафиксирована Градостроительным кодексом Российской Федерации. На местном уровне это положение может осуществляться в рамках межмуниципального сотрудничества. При этом целями совместной подготовки могут являться:

- обеспечение устойчивого развития территорий путем комплексного решения вопросов территориального планирования;
- планирование размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, нескольких муниципальных образований;
- планирование размещения объектов капитального строительства регионального или местного значения на территориях других субъектов Российской Федерации или других муниципальных образований;
- установление ограничений использования земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах зон охраны объектов культурного наследия федерального или регионального значения.

Инициатива совместной подготовки документа территориального планирования может исходить от органа власти любого уровня, так же как могут быть любыми варианты сочетания органов власти, осуществляющих совместную подготовку документа (рис. 21).

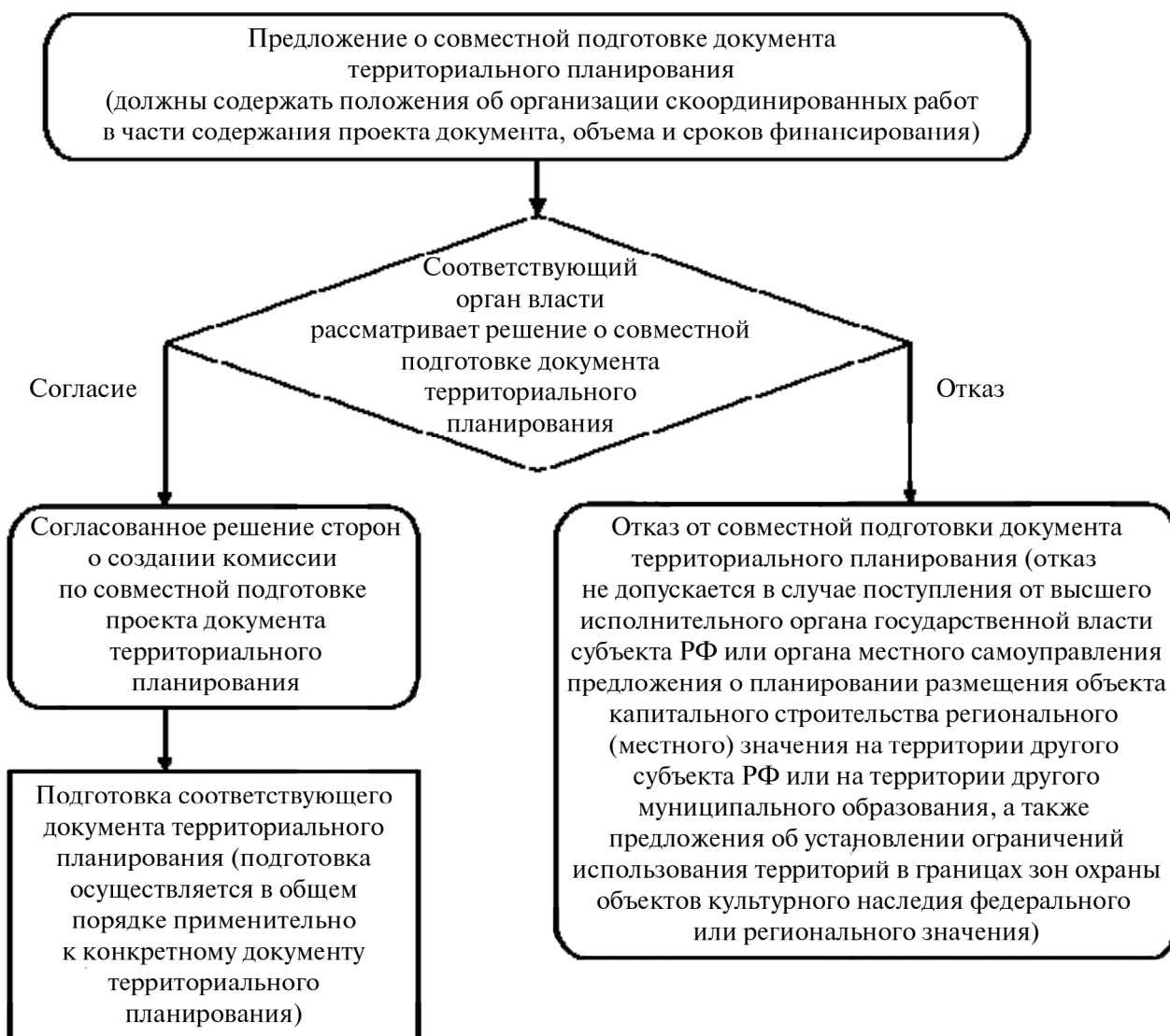


Рис. 21. Алгоритм действий при совместной подготовке

2.6. Взаимосвязь документов стратегического планирования и документов территориального планирования муниципальных образований

Согласно Градостроительному кодексу Российской Федерации 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, национальных проектов, муниципальных программ, инвестиционных программ субъектов естественных монополий, организаций коммунального комплекса, сведений, содержащихся в информационной системе территориального планирования, положений о территориальном планировании, содержащихся во всех документах территориального планирования высшего порядка, в соответствии с требованиями региональных и местных нормативов градостроительного проектирования, заключения о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний по проекту генерального плана, а также с учетом предложений заинтересованных лиц (рис. 22).

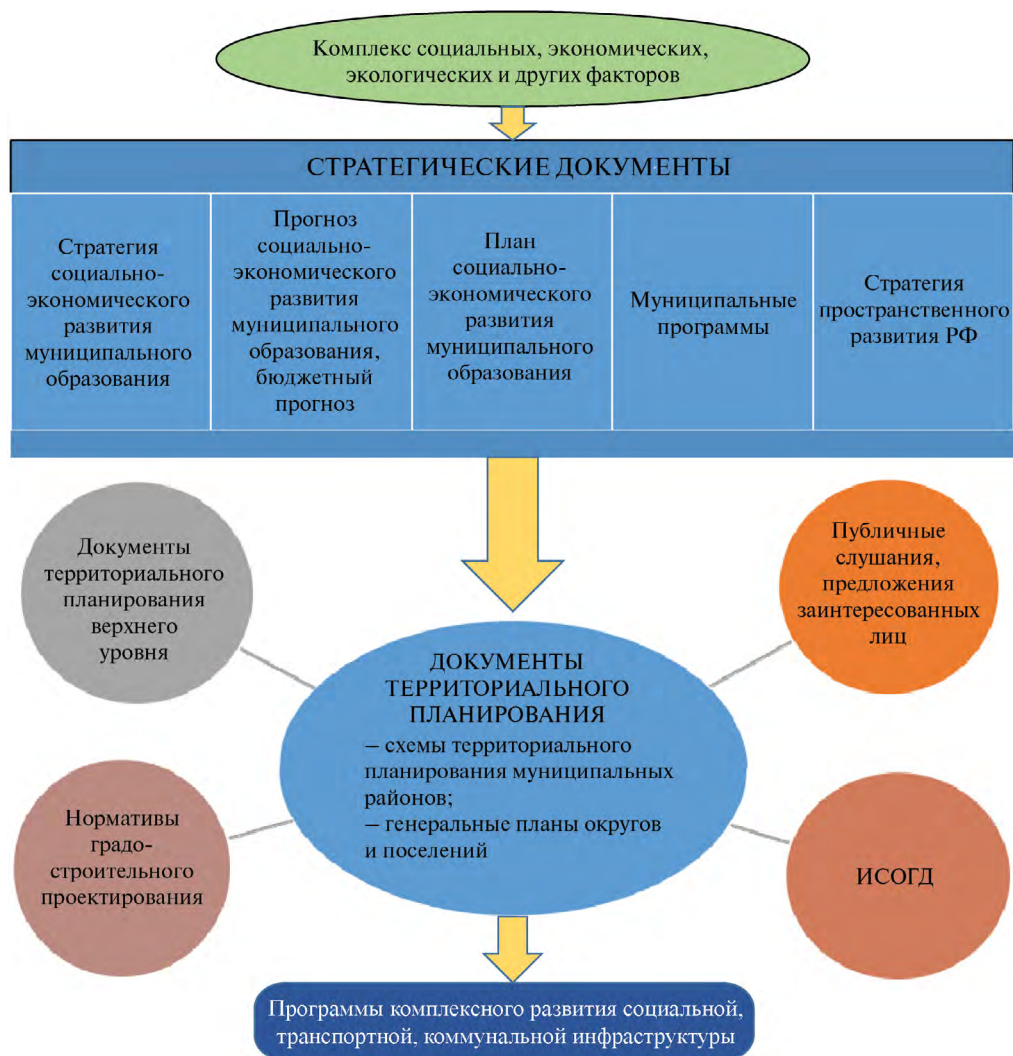


Рис. 22. Взаимосвязи с документами территориального планирования

Особо следует отметить такой документ, как стратегия пространственного развития Российской Федерации. Этот документ не относится к документам муниципального уровня. Он разрабатывается федеральным органом исполнительной власти (Министерством экономического развития Российской Федерации) во взаимодействии с иными органами

государственной власти) и определяет приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации для поддержания устойчивости системы расселения на территории. Разрабатывается она для всей территории Российской Федерации.

После долгих обсуждений стратегия пространственного развития Российской Федерации была утверждена распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р на срок до 2025 года [12].

Стратегия включает в себя:

- анализ тенденций и проблем пространственного развития;
- цели, задачи и приоритеты пространственного развития;
- принципы пространственного развития;
- основные направления пространственного развития;
- этапы реализации стратегии;
- сценарии пространственного развития Российской Федерации, в том числе приоритетный (целевой) сценарий;
- механизмы реализации стратегии;
- приложения, содержащие перечень перспективных центров экономического роста, состав макрорегионов, перечень геостратегических территорий, перечень перспективных экономических специализаций субъектов, целевые показатели пространственного развития.

Основные решения и положения стратегии определены и проиллюстрированы обосновывающими материалами, включающими статистические, аналитические, картографические и иные материалы, которые не входят в состав документа, утверждаемого распоряжением Правительства Российской Федерации.

Ежегодно выполняются мониторинг и контроль за ходом реализации стратегии, а для конкретизации мероприятий по ее реализации разработан и утвержден план реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года.

2.7. Участие населения в процессе подготовки генерального плана

В процессе подготовки генерального плана муниципального образования (в отличие от подготовки схем территориального планирования) обязателен этап проведения публичных слушаний или общественных обсуждений (ст. 5.1 и ст. 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Практика применения данных форм взаимодействия с населением при подготовке к реализации проектов градостроительной документации далека от совершенства. Ввиду столкновения различных интересов в стесненной обстановке городов нередко возникают конфликты между субъектами градостроительной деятельности: местными органами власти, бизнесом и местным населением. Вопросы правовой культуры проведения публичных слушаний или обсуждений стали предметом рассмотрения на самом высоком уровне. В перечне поручений Президента Российской Федерации, в частности, говорилось о повышении роли граждан в принятии градостроительных решений, включая развитие института публичных слушаний по градостроительным вопросам.

Публичные слушания и публичные обсуждения — официальные формы выявления и учета мнения населения при принятии тех или иных градостроительных решений, а также иных, прямо или косвенно влияющих на развитие, обустройство территории. Они помогают осуществить поиск баланса интересов разных участников — согласование государственных, общественных и частных интересов.

Результаты этих форм выявления мнения населения носят рекомендательный характер, однако являются обязательным этапом процесса утверждения документации. Протоколы и заключение о результатах публичных слушаний или общественных обсуждений по проекту генерального плана входят в пакет документов, направляемых для утверждения

генерального плана поселения и округа (ст. 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Таким образом, публичные слушания и общественные обсуждения — форма учета мнения населения и одновременно стадия принятия решений по ряду вопросов.

Утверждение документа территориального планирования муниципального образования представляет собой важное событие в жизни данного муниципалитета, так как этот документ, по сути, является фундаментом дальнейшего развития муниципального образования.

Если решение о разработке документа принимается органом исполнительной власти муниципального образования, то утверждение документа территориального планирования осуществляется представительным органом местного самоуправления муниципального района, округа или поселения.

Градостроительный кодекс достаточно подробно прописывает процедуру утверждения документов территориального планирования, обращая особое внимание на необходимость официального опубликования материалов утвержденных проектов, размещения их в сети Интернет для обеспечения возможности широкого доступа к содержащейся в них информации всех заинтересованных лиц, а также на соблюдение сроков этапов процесса согласования и утверждения. Невыполнение процедуры, предусмотренной федеральным законодательством, или установленных сроков, может послужить поводом для отмены уже принятых документов территориального планирования. По этому вопросу уже имеется судебная практика.

Законодательством также предусмотрено обращение всех заинтересованных лиц (инвесторов, собственников недвижимости) с предложениями по разработке документов территориального планирования.

2.8. Роль нормативов градостроительного проектирования при разработке генерального плана

Искусство градостроительного проектирования требует рационального сочетания трех компонентов градостроительного нормирования: градостроительных регламентов, технических регламентов безопасности и нормативов градостроительного проектирования.

Вся совокупность обязательных к выполнению требований, обусловленных соблюдением мер безопасности, содержится в технических регламентах, принимаемых посредством федеральных законов. Задачи федерального уровня — обеспечение требований безопасности. Рекомендательность обусловлена региональной и местной спецификой. За пределами технических регламентов содержится то, что является рекомендательным в части градостроительного проектирования — это региональные и местные нормативы градостроительного проектирования [10].

На основе нормативов градостроительного проектирования выполняется рациональное территориальное планирование — это планирование сбалансированных образований, где увязаны объемы застройки и возможности инфраструктуры. Чтобы составлять такие балансы, надо знать, сколько на каждую «единицу застройки» требуется «единиц инфраструктурного обслуживания — обеспечения». Сведения о показателях, помогающих связать инфраструктурные единицы, содержатся в нормативах градостроительного проектирования.

Нормативы градостроительного проектирования включают в себя:

- 1) основную часть (расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности объектами местного значения, объектами благоустройства территории населения и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения);
- 2) материалы по обоснованию расчетных показателей;
- 3) правила и область применения расчетных показателей.

Нормативы градостроительного проектирования утверждаются до подготовки генерального плана и являются формальным критерием оценки качества генерального плана.

Нормативы градостроительного проектирования утверждаются представительным органом власти.

2.9. Реализация документов территориального планирования

Реализация документов территориального планирования осуществляется путем:

– подготовки и утверждения документации по планировке территории в соответствии с документами территориального планирования;

– принятия решений о резервировании, изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, переводе земель или земельных участков из одной категории в другую;

– создания объектов местного значения на основании документации по планировке территории.

Реализация документов территориального планирования муниципальных образований осуществляется путем выполнения мероприятий, которые предусмотрены программами, утвержденными органами местного самоуправления и реализуемыми за счет средств местного бюджета, программами комплексного развития систем коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры поселений, городских округов и (при наличии) инвестиционными программами организаций коммунального комплекса. Программы комплексного развития разрабатываются и утверждаются органами местного самоуправления на основании принятых генеральных планов и должны обеспечивать сбалансированное, перспективное развитие систем инфраструктуры, для которой они разрабатываются, в соответствии с потребностями в строительстве, реконструкции объектов капитального строительства местного значения, и соответствующие установленным требованиям надежность, энергетическую эффективность указанных систем, снижение негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека и повышение качества поставляемых для потребителей товаров, оказываемых услуг в сферах электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения, а также услуг по обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов.

Программы комплексного развития разрабатываются в шестимесячный срок со дня утверждения генерального плана и должны содержать графики выполнения предусмотренных мероприятий. Программа разрабатывается на срок не менее 10 лет и не более чем на срок действия генерального плана. Мероприятия и целевые показатели, предусмотренные программой, должны быть указаны на первые 5 лет с разбивкой по годам, а на последующий период (до окончания срока действия программы) — без разбивки по годам.

Программа комплексного развития имеет паспорт, где кратко представлены основные положения программы:

1. Ответственный исполнитель и соисполнители программы.

2. Цели и задачи программы.

3. Целевые показатели:

– перспективной обеспеченности и потребности застройки поселения, городского округа;

– надежности, энергоэффективности и развития соответствующей системы коммунальной инфраструктуры, объектов, используемых для утилизации, обезвреживания и захоронения твердых бытовых отходов;

– качества коммунальных ресурсов.

4. Срок и этапы реализации программы.

5. Объемы требуемых капитальных вложений.

6. Ожидаемые результаты реализации программы.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Административный центр сельского поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа — населенный пункт, который определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры и в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится представительный орган муниципального образования.

Внутригородской район — внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением.

Внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения — часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Вопросы местного значения — вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом № 131-ФЗ осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Городской округ — один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, и которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, при этом не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах.

Городской округ с внутригородским делением — городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования.

Городское поселение — город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Градостроительная деятельность — деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, благоустройства территорий.

Задача социально-экономического развития — комплекс взаимосвязанных мероприятий, которые должны быть проведены в определенный период времени и реализация которых обеспечивает достижение целей социально-экономического развития.

Межселенная территория — территория муниципального района, находящаяся вне границ поселений.

Мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования — деятельность участников стратегического планирования по комплексной оценке хода и итогов реализации документов стратегического планирования, а также по оценке взаимодействия участников стратегического планирования в части соблюдения принципов стратегического планирования и реализации ими полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Муниципальное образование — городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

Муниципальный округ — несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальная программа — документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования.

Муниципальный район — несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальное управление — деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития.

Нормативы градостроительного проектирования — совокупность расчетных показателей, установленных в целях обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека и подлежащих применению при подготовке документов территориального планирования, градостроительного зонирования, документации по планировке территории.

Объекты местного значения — объекты капитального строительства, иные объекты, территории, которые необходимы для осуществления органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения и в пределах переданных государственных полномочий и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие муниципальных районов, поселений, городских округов.

Планирование — деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Прогноз социально-экономического развития муниципального образования — документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о направлениях и ожидаемых результатах социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период.

Прогнозирование — деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, угрозах национальной безопасности Российской Федерации, направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Программирование — деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленная на до-

стижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры — документы, устанавливающие перечни мероприятий по проектированию, строительству, реконструкции систем электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения, объектов, используемых для обработки, утилизации, обезвреживания и захоронения твердых бытовых отходов, которые предусмотрены соответственно схемами и программами развития единой национальной (общероссийской) электрической сети на долгосрочный период, генеральной схемой размещения объектов электроэнергетики, федеральной программой газификации, соответствующими межрегиональными, региональными программами газификации, схемами теплоснабжения, схемами водоснабжения и водоотведения, территориальными схемами в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами.

Программы комплексного развития транспортной инфраструктуры — документы, устанавливающие перечни мероприятий по проектированию, строительству, реконструкции объектов транспортной инфраструктуры местного значения, которые предусмотрены также государственными и муниципальными программами, стратегией социально-экономического развития муниципального образования и планом мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования (при наличии данных стратегии и плана), инвестиционными программами субъектов естественных монополий в области транспорта.

Программы комплексного развития социальной инфраструктуры — документы, устанавливающие перечни мероприятий по проектированию, строительству, реконструкции объектов социальной инфраструктуры местного значения, которые предусмотрены также государственными и муниципальными программами, стратегией социально-экономического развития муниципального образования и планом мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования (при наличии).

Результат социально-экономического развития — фактическое (достигнутое) состояние экономики, социальной сферы, которое характеризуется количественными и (или) качественными показателями.

Сельское поселение — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Система коммунальной инфраструктуры — комплекс технологически связанных между собой объектов и инженерных сооружений, предназначенных для осуществления поставок товаров и оказания услуг в сферах электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения до точек подключения (технологического присоединения) к инженерным системам электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения объектов капитального строительства, а также объекты, используемые для обработки, утилизации, обезвреживания, захоронения твердых коммунальных отходов.

Стратегическое планирование — деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

Стратегия социально-экономического развития муниципального образования — документ стратегического планирования, определяющий цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период.

Территориальное планирование — планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения.

Устойчивое развитие территорий — обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений.

Функциональные зоны — зоны, для которых документами территориального планирования определены границы и функциональное назначение.

Целеполагание — определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Цель социально-экономического развития — состояние экономики, социальной сферы, которое определяется участниками стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности и характеризуется количественными и (или) качественными показателями.

Библиографический список

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон № 131-ФЗ : [принят Государственной думой 16 сентября 2003 года : одобрен Советом Федерации 24 сентября 2003 года] (ред. от 29.12.2020).

Постовой Н.В. Муниципальное право России : учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [Н.В. Постовой, В.В. Таболин, Н.Н. Черногор] ; под ред. Н.В. Постового. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва : Юриспруденция, 2016. — 455 с. — ISBN 978-5-9516-0756-0.

Зотов В.Б. Система муниципального управления в схемах : учебное пособие по специальности «Гос. и муниципальное упр.» / В.Б. Зотов. — Изд. 2-е. — Ростов-на-Дону : Феникс, 2007. — 186 с. — ISBN 978-5-222-12084-2.

Щербина Е.В. Муниципальное управление и территориальное планирование : учебное пособие / Е.В. Щербина. — Москва : МГСУ. 2011. — 160 с. — ISBN 978-5-7264-0561-2.

Градостроительный кодекс Российской Федерации : ГК : текст с изменениями и дополнениями на 31 июля 2020 года : [принят Государственной думой 22 декабря 2004 года : одобрен Советом Федерации 24 декабря 2004 года].

МИНфин России : официальный сайт : [сайт]. — URL:<https://minfin.gov.ru/ru/> (дата обращения 11.09.2020).

О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области : Закон Московской области № 106/2014-ОЗ : [принят постановлением Московской областной думы от 10 июля 2014 года № 33/96-П : подписан Губернатором Московской области 24 июля 2014 года] (ред. от 20.12.2019).

О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области отдельными государственными полномочиями Московской области : Закон Московской области № 107/2014-ОЗ [принят постановлением Московской областной думы от 10 июля 2014 года № 7/96-П : подписан Губернатором Московской области 24 июля 2014 года] (ред. от 28.12.2020).

О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федеральный закон № 172-ФЗ : [принят Государственной думой 20 июня 2014 года : одобрен Советом Федерации 25 июня 2014 года] (ред. от 31.07.2020).

Киселева Е.И. Государственные и муниципальные программы : проблемы формирования и реализации / Е.И. Киселева // Государственная власть и местное самоуправление. — 2017. — № 9. — С. 55–60.

Трутнев Э.К. Градорегулирование в условиях рыночной экономики [Электронный ресурс] : учебное пособие / Э.К. Трутнев, М.Д. Сафарова. — Электрон. текстовые данные. — Москва : Дело, 2009. — 366 с. — URL:<http://www.iprbookshop.ru/50980.html> — ЭБС «IPRbooks». — ISBN 978-5-7749-0541-6.

Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года : Распоряжение Правительства Российской Федерации № 207-р : [утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года] (ред. от 31.08.2019).

Управление развитием территорий и градостроительная документация : [в 2-х частях]. — Омск : Град, 2007-. — Ч. 1 : Разработка градостроительной документации муниципальных образований / А.Н. Береговских. — 2007. — 288 с. — ISBN 5-8042-0075-5.

СП 42.13330.2016. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89* : издание официальное : [утвержден приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 30 декабря 2016 года № 1034/пр и введен в действие с 1 июля 2017 года].

Земельный кодекс Российской Федерации : ЗК : текст с изменениями и дополнениями на 31 июля 2020 года : [принят Государственной думой 28 сентября 2001 года : одобрен Советом Федерации 10 октября 2001 года].

Урбанистика и архитектура городской среды : учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по программе бакалавриата по направлению «Строительство» (профиль «Городское строительство») / [Л.И. Соколов и др.] ; под ред. Л.И. Соколова. — Москва : Академия, 2014. — 267 с. — ISBN 978-5-4468-0318-7.