

Градостроительное зонирование как правовой инструмент обеспечения устойчивого развития населенных пунктов

Бондаренко Михаил Владимирович, Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург, Российская Федерация)
студент 3-го курса бакалавриата юридического факультета;
e-mail: mbondarenko-19@edu.ranepa.ru.

Научный руководитель:

Майборода Виктор Александрович, Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург, Российская Федерация)
доцент кафедры правоведения, кандидат юридических наук;
e-mail: mayboroda-va@ranepa.ru.

Аннотация

В статье рассмотрены правовые аспекты института градостроительного зонирования. Рассмотрено понятие градостроительного зонирования и перечислены виды территориальных зон. Дана краткая характеристика градостроительным регламентам. Показана необходимость института градостроительного зонирования, выделены цели и функции данного института. Рассмотрены полномочия органов местного самоуправления в вопросах градостроительства, а также особенности и исключения. Автором сделаны выводы по вопросам учета мнения многонационального народа как источника власти в регулировании градостроительного зонирования.

Ключевые слова: право, градостроительное зонирование, земли населенных пунктов, территориальные зоны, правила землепользования и застройки, градостроительство, градостроительное право.

Urban Zoning as a Legal Instrument for Ensuring Sustainable Development of Populated Localities

Mikhail V. Bondarenko, North-West Institute of Management of Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Saint Petersburg, Russian Federation)
BA student of Faculty of Law; e-mail: mbondarenko-19@edu.ranepa.ru.

Academic Supervisor:

Viktor A. Mayboroda, North-West Institute of Management of Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Saint Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor of the Department of Law, PhD in Jurisprudence;
mayboroda-va@ranepa.ru.

Abstract

The article deals with the legal aspects of the institute of urban planning. The concept of urban planning zoning is considered, and the types of territorial zones are listed.

A brief description of the town planning regulations is provided. The necessity of the institution of urban zoning is pointed out, the goals and the functions of this institution are highlighted. The powers of local self-government bodies in matters of urban planning, as well as specific features and exceptions, are considered. Conclusions are drawn on the issues of considering the opinion of the multinational nation, as a source of authority in the regulation of urban zoning.

Keywords: law, town planning zoning, land of settlements, territorial zones, land use and development rules, town planning, town planning law.

Земли населенных пунктов — одна из категорий земель, которую выделяет действующее земельное законодательство: «землями населенных пунктов признаются все земли, входящие в состав населенных пунктов, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов»¹. Стоит отметить, что понятие «населенный пункт» в российском законодательстве отсутствует. Г. А. Мисник выводит данное понятие из понятий «поселение» и «муниципальное образование» и разделяет их на сельские (село, поселок, станица, деревня, хутор) и городские (город или поселок) [1].

Исходя из определения, данного в ст. 83 ЗК РФ, важным признаком земель населенных пунктов является их предназначение для строительства и благоустройства. Это обуславливает наличие специальных инструментов, регулирующих застройку территории, одним из которых является градостроительное зонирование.

Понятие «градостроительное зонирование» дается в ст. 1 Градостроительного кодекса РФ: «зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов»².

Среди территориальных зон земельное и градостроительное законодательство выделяет следующие: жилые, общественно-деловые, производственные, инженерные и транспортные инфраструктуры, рекреационные, сельскохозяйственного использования, зоны особо охраняемых территорий, специального назначения, военных объектов, иные территориальные зоны. Данные виды территориальных зон приведены в п. 1 ст. 85 ЗК РФ и п. 1 ст. 35 ГрК РФ. Отдельно следует сказать про земли общего пользования — земельные участки, занятые площадями, улицами, набережными, скверами и т. п., которые могут входить в состав каких-либо территориальных зон. Землями общего пользования могут беспрепятственно пользоваться любые лица, и такие земли не подлежат приватизации. Названия территориальных зон отличаются в разных населенных пунктах. Так, зона Ж-1 в одном населенном пункте может быть зоной застройки индивидуальными жилыми домами, а в другом населенном пункте — зоной застройки многоэтажными домами.

Документом градостроительного зонирования являются правила землепользования и застройки (ПЗЗ), которые включают в себя порядок их применения и внесения изменений, карту градостроительного зонирования, градостроительные регламенты к территориальным зонам. Правила землепользования и застройки принимаются на основе генерального плана поселения. При этом следует отметить, что сейчас «нет единой методики разработки градостроительного зонирования, базирующейся на общих градостроительных принципах и учете экономических интересов участников градостроительной деятельности» [6, с. 18]. Все имеющиеся методики закрепляются сводами правил,

¹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 30.04.2021). Собрание законодательства РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147. (Далее — ЗК РФ.)

² Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 30.04.2021). Собрание законодательства РФ. 03.01.2005. № 1. (Ч. 1 и 2). Ст. 16. (Далее — ГрК РФ.)

а должны — нормативным актом органа публичной власти в соответствии с едиными градостроительными принципами. Методики должны стимулировать увеличение экономической эффективности застройки в территориальной зоне.

Как следует из приведенного определения градостроительного зонирования, в результате проведения градостроительного зонирования устанавливаются территориальные зоны, каждая из которых имеет свой регламент, главная цель которого — исключить наличие таких зданий и сооружений, которые могут приводить к снижению качества среды [4]. Под качеством среды в первую очередь подразумевается качество городской среды, то есть совокупность природных, архитектурно-планировочных, экологических и других факторов, формирующих среду жизнедеятельности города на определенной территории и определяющих комфортность проживания на этой территории. Для измерения качества городской среды существует специальный индекс, утвержденный специальным актом правительства, который формируется в соответствии с методикой формирования индекса качества, который представляет собой цифровое значение состояния городской среды, полученное в результате комплексной оценки количественных и поддающихся измерению индикаторов, характеризующих уровень комфорта проживания в соответствующем городе³. Чтобы исключить снижение качества городской среды зданиями и сооружениями, регламентами устанавливаются предельные параметры разрешенного строительства, виды разрешенного использования. Среди видов разрешенного использования ст. 37 ГрК выделяет: основные — главные виды эксплуатации участка; условно разрешенные — такие виды, которые обеспечивают осуществление полноценной производственной деятельности в территориальной зоне, обеспечивают потребности населения (например, поликлиники, школы, спортзалы); вспомогательные — обеспечивают нормальное функционирование объектов, размещенных в соответствии с основным и условно разрешенным видами использования (например, детские площадки, автостоянки, общественные туалеты).

Согласно п. 1 ст. 34 ГрК РФ при установлении территориальных зон должен учитываться ряд факторов: возможность сочетания в пределах одной территориальной зоны различных видов существующего и планируемого использования земельных участков; функциональные зоны и параметры их планируемого развития, определенные генеральным планом; определенные ГрК территориальные зоны; сложившаяся планировка территории и существующего землепользования; планируемые изменения границ земель различных категорий; предотвращение возможности причинения вреда объектам капитального строительства, расположенным на смежных земельных участках; историко-культурный опорный план исторического поселения федерального или регионального значения.

Само наличие территориальных зон необходимо в первую очередь для обеспечения устойчивого развития поселений и иных населенных пунктов. Но каким же образом территориальные зоны обеспечивают это развитие? Во-первых, в ст. 85 ЗК РФ для каждой территориальной зоны установлено свое предназначение. Во-вторых, ст. 30 ГрК РФ выделяет четыре цели градостроительного зонирования:

1. Создание условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия. Территориальные зоны и соответствующие им регламенты способствуют развитию территории; инфраструктура, жилье, досуг для населения позволяют регулировать транспортную нагрузку, сохраняют окружающую среду путем выделения рекреационных и особо охраняемых

³ Об утверждении методики формирования индекса качества городской среды: распоряжение Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 510-р (ред. от 30.12.2020). Собрание законодательства Российской Федерации. 01.04.2019. № 13, ст. 1453.

зон, позволяют сохранять объекты культурного наследия (в первую очередь в исторических поселениях), регламентируют размеры, цвета, пропорции зданий и сооружений, ограничивая автопарковки, запрещая рекламные баннеры и т. д.

2. Создание условий для планировки территорий муниципальных образований. На основе территориальных зон происходит выделение элементов планировочной структуры, устанавливаются границы земельных участков и границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства. Иными словами, происходит планирование застройки территорий муниципальных образований.

3. Обеспечение прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства. Градостроительное зонирование дает правообладателям и иным лицам понимание объемов возможной реконструкции и ограничивающих факторов, а также представление о развитии поселения, что позволяет выбирать места жительства, работы, отдыха.

4. Создание условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства. Выделение в населенном пункте территориальных зон позволяет инвесторам определить параметры строительства и функциональное значение зданий и сооружений, что дает возможность и им, и населенному пункту извлечь как можно большую прибыль в результате предполагаемого строительства.

То есть задачей института градостроительного зонирования является упорядочивание отношений по застройке, формирование условий, при соблюдении которых застройщик может безопасно осуществить свое право, не причинив или не создав угрозу вреда окружающим лицам [5]. Здесь стоит отметить, что нормы градостроительного и земельного права, в том числе те, которые касаются градостроительного зонирования, формируют требования для осуществления права застройки земельного участка, что необходимо для соблюдения интересов собственников земельных участков.

Функции института градостроительного зонирования заключаются в планировании общественно-деловой жизни в поселениях, регулировании нагрузки на транспортную инфраструктуру, обеспечении благоприятной экологической обстановки и санитарно-эпидемиологического благополучия населения, формировании и защиты архитектурного облика поселения.

Разумеется, все вышеперечисленные цели и функции должны работать в идеале. На практике же их реализация порой вызывает определенные трудности, чему есть ряд примеров. Так, в Новосибирске в густонаселенном районе города градостроительным регламентом земельный участок отведен под многоэтажное строительство. Но реализация проекта 25-этажного здания на этом участке приведет к большим проблемам с парковкой и увеличит нагрузку на итак уже перегруженную социальную инфраструктуру⁴. Еще одним примером может служить предполагаемая застройка в Санкт-Петербурге Октябрьской набережной. Регламентами территориальных зон, где расположены застраиваемые участки, разрешается строительство жилых зданий до 50 м в высоту. А если учесть, что имеется всего две магистрали и два моста, на которых постоянные автомобильные пробки, то можно сделать вывод, что при застройке и заселении данного земельного участка случится транспортный коллапс⁵.

⁴ См. Скандал с точечной застройкой в Железнодорожном районе Новосибирска набирает обороты. НТН 24 [сайт]. URL: <https://ntn24.ru/skandal-s-tochechnoj-zastrojkoj-v-zheleznodorozhnom-rajone-novosibirska-nabiraet-oboroty/> (дата обращения: 16.01.2022).

⁵ См. Дуализм застройки Невского района: на правом берегу — больше, на левом — дорожке. Фонтанка.ру [сайт]. URL: <https://www.fontanka.ru/2021/02/25/69765572/> (дата обращения: 23.05.2021).

Если говорить об осуществлении градостроительного зонирования, то немаловажным является тот факт, что данной деятельностью занимаются органы местной власти. Это связано с тем, что местная власть — это самая близкая к населению и доступная власть, чьи интересы напрямую как раз таки и затрагиваются институтом градостроительного зонирования.

Что касается полномочий, то их перечень содержится в гл. 4 ГрК РФ. Решение о подготовке документа градостроительного зонирования принимается главой местной администрации. Орган местного самоуправления проверяет проект ПЗЗ на соответствие документации — генплану, требованию регламентов и др. По результатам проверки проект отправляется либо главе, либо на доработку. Документ градостроительного зонирования утверждается представительным органом местного самоуправления.

В вопросе осуществления градостроительного зонирования органами местного самоуправления мы можем выделить несколько особенностей и исключений.

Во-первых, муниципальные образования в некоторых субъектах Федерации имеют определенные особенности осуществления градостроительной деятельности. Речь идет о Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе — городах федерального значения, в которых градостроительное зонирование осуществляют органы государственной власти субъекта, а ПЗЗ принимаются постановлениями правительств субъектов. В соответствии с ГрК РФ муниципальные образования имеют полномочия в области градостроительной деятельности, только если такие полномочия отнесены к перечню вопросов местного значения, что определяется соответствующими законами данных субъектов Российской Федерации. Однако в городах федерального значения большинство таких полномочий не являются вопросами местного значения, таким образом они осуществляются органами государственной власти субъектов Российской Федерации — городов федерального значения. Связано это прежде всего с особенностями данного вида субъектов. Город федерального значения сам по себе является населенным пунктом, где осуществляется принцип сохранения единства городского хозяйства, — иными словами город — единый организм, одно целое. Исходя из данного принципа, город федерального значения, как в принципе и любой другой населенный пункт, должен развиваться и управляться как единое целое. Тем не менее в Москве и Санкт-Петербурге муниципальные образования могут участвовать в градостроительной деятельности. Они проводят публичные слушания по вопросам градостроительства, вносят в уполномоченные органы исполнительной власти города предложения к градостроительным проектам (Москва)⁶, участвуют в проведении публичных слушаний по проекту ПЗЗ города, а также в деятельности Комиссии по землепользованию и застройке (Санкт-Петербург)⁷. В Севастополе же муниципальные образования вообще не участвуют в градостроительной деятельности⁸.

Во-вторых, не все виды муниципальных образований осуществляют градостроительное зонирование. Таким исключением является муниципальный район, который подразумевает объединение нескольких поселений или поселений и межселенных территорий,

⁶ Закон города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» от 06.10.2002 № 56 (ред. от 29.12.2021) [Электронный ресурс]. Официальный сайт мэра Москвы. URL: <https://www.mos.ru/mgi/documents/view/52378220/> (дата обращения: 17.01.2022).

⁷ Закон Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» от 23.09.2009 № 420-79 (ред. от 07.09.2021) [Электронный ресурс]. Официальный сайт Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. URL: <http://www.assembly.spb.ru/ndoc/doc/0/891818221> (дата обращения: 17.01.2022).

⁸ Закон города Севастополя от 30.12.2014 № 102-ЗС «О местном самоуправлении в городе Севастополе» (ред. от 15.03.2021) [Электронный ресурс]. Официальный сайт Законодательного Собрания города Севастополя. URL: https://sevzakon.ru/view/laws/bank/dekabr_20141/o_mestnom_samoupravlenii_v_gorode_sevastopole1/tekst_zakona/ (дата обращения: 17.01.2022).

где население решает межпоселенческие вопросы, то есть такие вопросы, которые затрагивают все поселения, расположенные в районе, и решение которых требует наличия развитой инфраструктуры и крупных затрат на ее поддержание. Вопросы градостроительного зонирования законодатель не относит к межпоселенческим. Связано это с тем, что территориальные зоны — дело каждого поселения в отдельности, оно определяет территориальные зоны и регламенты к ним в соответствии со своими особенностями, потребностями и мнением населения, поэтому не имеет смысла наделять муниципальные районы подобными полномочиями. Тем не менее муниципальный район имеет определенное влияние на порядок установления территориальных зон. Так, ст. 34 ГрК РФ установлено, что границы территориальных зон определяются, учитывая схему территориального планирования муниципального района, в первую очередь имеются в виду границы поселений, указанные в схеме.

В-третьих, сельские поселения, городские и муниципальные округа могут объединять несколько населенных пунктов, объединенных общей территорией. Однако в этом случае территориальные зоны местной администрацией устанавливаются применительно ко всему муниципальному образованию, а не к каждому населенному пункту в отдельности. Это связано с тем, что населенные пункты в составе упомянутых муниципальных образований не имеют статуса муниципального образования, они, можно сказать, представляют собой единое целое с другими населенными пунктами, с которыми они объединены. В этом же и заключается различие между муниципальным районом и сельским поселением / городским округом / муниципальным округом. Муниципальные районы являются вторым уровнем местной власти (как городской и муниципальный округа), который объединяет поселения — муниципальные образования первого уровня, которым делегированы полномочия в градостроительном зонировании. Это значит, что муниципальным районам осуществлять эту деятельность не имеет смысла (за некоторым исключением в виде установления границ поселений и т. п.).

Важно помнить, что при разработке территориальных зон следует искать баланс между частными и публичными интересами, то есть между публичной властью, физическими и юридическими лицами — правообладателями земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости, бизнеса. Видится, что реализовать эту задачу можно посредством публичного обсуждения, то есть путем проведения публичных слушаний.

Необходимость проведения публичных слушаний по вопросам градостроительного зонирования указана в ст. 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁹.

Публичные слушания проводятся в порядке, определяемом уставом муниципального образования. Города федерального значения опять же имеют свою специфику проведения публичных слушаний: они проводятся не на уровне местной власти, а на уровне власти субъекта, то есть государственной власти.

Сама идея проведения публичных слушаний, особенно по вопросам, касающимся градостроительства, имеет большое значение. Можно сказать, что целями подобных публичных слушаний являются: соблюдение прав граждан на благоприятные условия жизнедеятельности; выявление общественного мнения по поводу планируемых изменений; подготовка предложений и рекомендаций; осуществление диалога органов местного самоуправления с населением. Как отмечается в некоторых исследованиях, «на публичных слушаниях граждане вправе отстаивать потребности жителей муниципального образования, имеющие групповой характер, достижение общей цели — индивидуальное благо

⁹ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020). Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

для каждого отдельно взятого жителя муниципального образования и общее благо для всего муниципалитета» [2, с. 49].

Важно отметить, что публичные слушания, несмотря на всю важность данной процедуры, зачастую являются лишь формальностью: только факт проведения публичных слушаний является обязательным, то есть «результаты публичных слушаний, выражающие мнение населения, юридического значения для органа местного самоуправления не имеют» [3, с. 344]. Иными словами, орган местного самоуправления обязан лишь провести слушания и в соответствии с Градостроительным кодексом рассмотреть предложения, вынесенные на публичных слушаниях, но при этом результаты данной процедуры могут не приниматься в расчет.

Таким образом, на основании изложенного можно сделать следующие выводы:

1. Градостроительное зонирование основывается на генеральном плане, который является стратегическим документом, в котором определяется назначение территорий. Другими словами, генеральный план — это обоснованный план развития населенного пункта, видение его будущего. Правила землепользования и застройки — тактический документ, то есть документ настоящего, который разрабатывается во исполнение положений генерального плана.

2. Институт градостроительного зонирования необходим для упорядочивания градостроительной деятельности и для определения правового режима земель. При установлении и изменении территориальных зон, а также регламентов к ним должны учитываться пожелания всех лиц, заинтересованных в зонировании: государственных органов, органов местного самоуправления, собственников, землевладельцев, землепользователей, жителей населенных пунктов и инвесторов.

3. Градостроительное зонирование, за исключением городов федерального значения, осуществляют органы местного самоуправления. Баланс между частными и публичными интересами обеспечивает институт публичных слушаний, на которых жители населенного пункта отстаивают свои интересы, однако результаты слушаний не всегда берутся в расчет.

Литература

1. Актуальные проблемы теории земельного права России: монография. Е. Н. Абаина, Н. Н. Аверьянова, Е. С. Болтанова. Под общ. ред. А. П. Анисимова. Москва: Юстицинформ, 2020. 800 с.

2. Галоян А. Р. Публичные слушания в муниципальных образованиях. А. Р. Галоян. Вестник Амурского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. 2018. № 82. С. 46–50.

3. Крассов О. И. Земельное право: учебник. О. И. Крассов. 5-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2021. 560 с.

4. Панфёров Е. А. К вопросу о градостроительном зонировании. Е. А. Панфёров. Экономика и бизнес: теория и практика. 2019. № 2. С. 111–114.

5. Полежаев О. А. Гражданско-правовое регулирование отношений застройки земельных участков в Российской Федерации: монография. О. А. Полежаев. М.: Юстицинформ, 2017. 280 с.

6. Санок С. И. Необходимость разработки методики правил землепользования и застройки. С. И. Санок, Н. В. Переверзева. Академический вестник УралНИИпроект РААСН. 2017. № 2 (33). С. 14–18.