

УДК 349.41

***АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗОНИРОВАНИЯ
И ЦЕЛЕВОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ***

Федоскин Н.Н.

К.п.н., доцент

*Смоленский филиал Российской академии народного хозяйства и
государственной службы при Президенте Российской Федерации*

г. Смоленск, Россия.

Аннотация

В статье анализируются актуальные вопросы зонирования территорий и использования земель по целевому назначению. В процессе зонирования населенных пунктов выделяются территории с определенным целевым назначением и ограничениями по их использованию в соответствии с законодательством. Учет функционального назначения территорий при осуществлении градостроительной деятельности в данном механизме является основополагающим. Необходимость зонирования и выделения отдельных территориальных зон может быть вызвана хозяйственными и иными проблемами при эксплуатации земельного участка. Автор отмечает, что несмотря на установленные правовые нормы и отработанный механизм процедуры, остаётся много спорных и неурегулированных законодательно вопросов, связанных с целевым использованием земельных участков и ВРИ. В статье приводится анализ норм текущего законодательства, практика по данному вопросу. Вопрос о соотношении ПЗЗ и документов территориального зонирования является предметом дискуссий в правовой доктрине и Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

правоприменительной практике. Исследования по данной тематике позволяют внести изменения в деятельность органов исполнительной власти, поправки и дополнения в градостроительные регламенты и земельное законодательство.

Ключевые слова: земельный участок, зонирование территорий, градостроительные регламенты, правила землепользования и застройки, категория земель.

TOPICAL ISSUES OF URBAN PLANNING ZONING AND TARGETED LAND USE

Fedoskin N.N.

Ph.D., Associate Professor

*Smolensk Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and
Public Administration*

Smolensk, Russia.

Annotation

The article analyzes the current issues of zoning of territories and land use for its intended purpose. In the process of zoning settlements, territories with a specific purpose and restrictions on their use are allocated in accordance with the legislation. Taking into account the functional purpose of territories in the implementation of urban planning activities in this mechanism is fundamental. The need for zoning and allocation of separate territorial zones may be caused by economic and other problems during the operation of the land plot. The author notes that despite the

established legal norms and the proven mechanism of the procedure, there are many controversial and unresolved legislative issues related to the targeted use of land plots and VRI. The article provides an analysis of the norms of current legislation and practice on this issue. The question of the relationship of the PZP and the documents of territorial zoning is the subject of discussion in legal doctrine and law enforcement practice. Research on this topic makes it possible to make changes in the activities of executive authorities, amendments and additions to urban planning regulations and land legislation.

Keywords: land plot, zoning of territories, urban planning regulations, rules of land use and development, land category.

Зонирование территорий населенных пунктов, это один из важнейших элементов планировочной структуры, имеющий основополагающее значение для владельцев земельных участков. Зонирование территории позволяет сформировать комфортную среду для жителей, вести эффективную хозяйственную и экономическую деятельность, решать объемные стратегические задачи по развитию территорий. С учётом ограничений на использование территорий в определенных зонах определяются функциональное назначение территорий и возможность их целевого использования в соответствии с ВРИ.

Территориальные зоны устанавливаются на основании правил землепользования и застройки. В соответствии с п.8 ст.1 Градостроительного кодекса РФ (ГрК РФ) от 29 декабря 2004 г. N 190-ФЗ, ПЗЗ это «документ градостроительного зонирования, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской

Федерации в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений» [1].

Развитие города или сельского населенного пункта является многоаспектным и включает в себя помимо зонирования архитектурно-строительное планирование, реконструкцию существующих объектов, ремонт объектов и многое другое.

У выделенных зон должно быть единое функциональное назначение, общие параметры и ограничения, определяемые целью создания территориальной зоны. На выделенных участках устанавливаются градостроительные регламенты. На схеме градостроительного зонирования определяются границы застройки, т.н. «красные линии», которые обычно соответствуют границам зон. При зонировании образуются функциональные зоны, по сути земельные участки с одинаковым функциональным назначением. Регламентируют создание зон Методические рекомендации по разработке схем зонирования территории городов МДС 30-1.99 (одобрены Госстроем РФ, протокол от 10 июня 1999 г. N 01-НС-15/7) [2].

На основании зонирования устанавливается правовой режим земельных участков с учетом их принадлежности к определенной категории земель и ВРИ. Например, земли населенных пунктов зонированием территорий будут отнесены к территориальным зонам на основании градостроительных регламентов. В отношении земельных участков, расположенных в территориальной зоне, указываются виды разрешенного использования, размеры земельных участков, параметры разрешенного строительства и ограничения использования земельных участков в соответствии с законодательством. Материалы зонирования территории населенного пункта используются для информирования жителей и других участников градостроительной деятельности о планах и целях градостроительного развития города, возведении объектов и т.д.

При этом, вопрос о соотношении ПЗЗ и документации территориального планирования остается дискуссионным прежде всего, в правоприменительной практике.

Митягин С.Д., считает причиной противоречий является включение градостроительного зонирования в состав градостроительной деятельности без определения «последовательность разработки документов: генеральных планов муниципальных образований, ПЗЗ и документации по планировке территорий» [3, с.118]. Возникает вопрос соотношения генерального плана и ПЗЗ между собой. В связи с этим, Лебедев Д.Г. указывает «на недопустимость противоречия норм, содержащихся в ПЗЗ, генеральному плану, поскольку они должны основываться на его положениях» [4, с.29]. Другие исследователи полагают, что документы территориального планирования не имеют «четкого продолжения в ПЗЗ». На практике ПЗЗ «могут изменяться и без документации территориального планирования» [5]. Авторы исследований указывают на необходимость законодательного закрепления разработки документов территориального планирования и ПЗЗ, с целью сбалансированного подхода к определению правового режима земельных участков, что существенно облегчит их хозяйственную эксплуатацию, упростит механизм оборота, строительства объектов и т.д.

Функциональное зонирование часто выполняют с учетом различий в использовании не только земельных участков, а, например, с учетом транспортной инфраструктуры населенного пункта. Это зонирование очень важно при проектировании промышленных зон, густонаселенных районов поселения, т.е. с учетом «ключевых зон». Применяется радиально-кольцевая схема, при применении которой второстепенные районы связаны с центральными магистралями, а кольцевые улицы города соединяют радиальные магистрали, что позволяет без сложностей добираться в нужный

район. На практике это «новое» зонирование применимо, за исключением старых городов.

В градостроительном регламенте в отношении земельных участков, находящихся в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются ВРИ и параметры объектов строительства, однако на практике это не исключает и различные споры, связанные с получением разрешений на возведение капитальных объектов или не соответствие архитектурным требованиям и регламентам, получением компенсации и т.д. Часто градостроительный регламент изменяется Правилами землепользования и застройки (ПЗЗ) в ущерб интересам правообладателей земельных участков. Необходимо учитывать, что несоответствие ПЗЗ интересам отдельных землепользователей является законным. Верховный Суд РФ указывает, что в ходе градостроительной деятельности, в т. ч. территориального зонирования в ПЗЗ, с указанной целью могут быть ограничены права собственников земельных участков [6]. Вместе с тем, обращается внимание, что реализация публичных целей устойчивого развития территории, осуществляется на основе гарантий и механизмов защиты нарушенных таким образом прав землепользователей [7].

На основании норм ст. 57 ЗК РФ, убытки причиненные, «в том числе, правомерными действиями органов государственной власти и местного самоуправления подлежат возмещению в полном объеме» [8]. На основании норм гражданского и земельного законодательства, собственники земли, утратившие в связи с изменением ПЗЗ возможность их использования в тех целях, для которых они приобретались, имеют право на возмещение убытков. Например, это требование выкупа данных земель органами исполнительной власти, справедливой оценки и последующего выкупа объектов капитального строительства находящихся на данных территориях. В настоящее время судебная практика по данному вопросу находится в стадии формирования.

Сохраняется неопределенность подходов судебной практики в вопросах комплексного развития территорий. При установлении зонирования КРТ градостроительное регулирование имеет приоритет над нормами Земельного кодекса, что наблюдается при анализе судебной практики.

Библиографический список:

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 25.12.2023 с изм. и доп., вступ. в силу с 01.05.2024) // Собрании законодательства Российской Федерации от 3 января 2005 г. N 1 (часть I).
2. Методические рекомендации по разработке схем зонирования территории городов МДС 30-1.99 (одобренны Госстроем РФ, протокол от 10 июня 1999 г. N 01-НС-15/7)//СПС «Гарант».
3. Митягин С.Д. Некоторые соображения по теме дискуссии "Формирование территориальных зон на картах градостроительного зонирования" / С.Д. Митягин // Управление развитием территорий. - 2012. - № 2 - С. 118-123.
4. Лебедев Д.Г. Правовое регулирование территориального планирования использования земель городов в Российской Федерации: автореф. дис. канд. юрид. наук. 12.00.06 / Лебедев Д. Г. - М., 2007. - 29 с.
5. Кичигин Н.В. Актуальные проблемы применения генеральных планов и правил землепользования и застройки / Н.В. Кичигин // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2014. - №2 (149). – С. 24-33.
6. Апелляционные определения СК по административным делам ВС от 19.06.2019 № 58-АПА19-8; от 13.06.2019 № 18-АПА19-34; от 13.03.2019 № 45-АПА19-1. //СПС «Гарант»
7. Апелляционные определения СК по административным делам ВС от 10.07.2019 № 8-АПА19-7 от 05.12.2018; № 44-АПГ18-30; от 25.05.2017 № 57-АПГ17-3. //СПС «Гарант»

8. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 октября 2001 г. N 44 ст. 4147

Оригинальность 76%