

АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗОНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ ГОРОДСКИХ И СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ

А.А. Новиков, О.И. Носова

Новочеркасский инженерно-мелиоративный институт им. А.К. Кортунова, ДГАУ

Зонирование территорий городских и сельских поселений является составляющим звеном градостроительной документации, использование которой призвано обеспечить эффективное размещение территорий по функциональному назначению. В этой связи в статье рассмотрены теоретические аспекты правового регулирования градостроительной деятельности, обращено внимание на необходимость разработки и совершенствования Правил землепользования и застройки территорий с учетом зональных особенностей при размещении всех градостроительных объектов.

Ключевые слова: градостроительное зонирование, территориальные зоны, правила землепользования и застройки, градостроительные регламенты, схемы зонирования.

Zoning of territories of city and rural settlements is the making link of town-planning documentation which use is urged to provide effective placement of territories on a functional purpose. In this regard, in article theoretical aspects of legal regulation of town-planning activity are considered, the attention to need of development and improvement of Rules of land use and building of territories taking into account zone features at placement of all town-planning objects is paid.

Key words: town-planning zoning, territorial zones, rules of land use and building, town-planning regulations, schemes of zoning.

Градостроительное зонирование является одной из составляющих градостроительной деятельности исходя из статьи 1 ГрК РФ. Градостроительное зонирование должно стать важнейшим и эффективным инструментом регулирования градостроительной деятельности и землепользования на территориях муниципальных образований, позволяющим муниципальным образованиям проводить самостоятельную муниципальную политику в области землепользования и застройки.

Градостроительное зонирование – это деление (разбивка) земельной территории муниципальных образований (в том числе и поселений) на части, в которых определяются *территориальные зоны с видами их градостроительного использования и ограничения на их использование (карта градостроительного зонирования муниципального образования).*

Градостроительное зонирование осуществляется посредством разработки Правил землепользования и застройки. Правила землепользования и застройки – это принимаемый представительным органом местного самоуправления нормативный акт, дополняющий и развивающий основные направления правового регулирования градостроительной деятельности, обозначенные в документах территориального планирования. Посредством правил землепользования и застройки осуществляется взаимосвязь двух других групп градостроительной документации: территориального планирования и планировки, а также оказывается регулирующее воздействие на экономическую деятельность правообладателей отдельных объектов недвижимости на территории муниципального образования. В условиях рыночной экономики необходим более сложный поиск баланса частных и публичных интересов, причем как между органами публичной власти и правообладателями земельных участков и расположенных

на них объектов недвижимости, так и между бизнесом, властью и гражданским обществом, все настойчивей требующим учета его мнения.

Территориальное зонирование можно рассматривать в трех аспектах: как правовую меру или инструмент регулирования хозяйственной и иной деятельности, как правовой институт и как функцию управления. В настоящий момент для достижения различных целей зонирование широко применяется в рамках нескольких отраслей законодательства. Также следует рассматривать ценовое зонирование, экономическое зонирование, правовое зонирование земель (в том числе населенных пунктов), кадастровое зонирование, территориальное оценочное зонирование и ряд иных разновидностей [1].

Наличие столь значительного количества инструментов регулирования хозяйственной и иной деятельности порождает вопросы об их соотношении и применении на территории городских и сельских поселений, а также разрешении возможных коллизий между устанавливаемыми в результате такого зонирования различными правовыми режимами. Указанные вопросы разрешаются в ходе проведения градостроительного зонирования территорий поселений, которое носит комплексный и межотраслевой характер.

Механизм правового регулирования в институте градостроительного зонирования занимает особое место. Градостроительный кодекс РФ рассматривает зонирование в двух аспектах: во-первых, зонирование как деление территории на зоны при градостроительном [планировании развития](#) территорий и поселений с определением видов градостроительного использования установленных зон и ограничений на их использование; во-вторых, как правовое зонирование, т. е. деятельность [органов местного самоуправления](#) в области разработки и реализации правил застройки территорий городских и сельских поселений, других [муниципальных образований](#).

Схемы зонирования включаются в правила застройки, которые разрабатываются на основе [генерального плана](#) поселения.

Земельный кодекс РФ (ст. 85) [2] и Градостроительный кодекс РФ (ст. 35-39) [1] устанавливают виды территориальных зон, особенности использования территорий которых определяются градостроительным регламентом. Данный вид зонирования можно обозначить как территориальное зонирование. Виды зонирования тесно взаимосвязаны и дополняют друг друга.

Законодательство в области градостроительства предусматривает территориальные зоны видов: жилые зоны; общественно-деловые зоны; производственные зоны; зоны инженерной и транспортной инфраструктур; рекреационные зоны; зоны сельскохозяйственного использования; зоны специального назначения; зоны военных объектов; иные зоны режимных территорий.

Могут устанавливаться иные территориальные зоны, а также включаться в них земельные участки и иные объекты недвижимости. Территориальные зоны могут включать в себя территории общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, дорогами и т. д. [4].

Реформа градорегулирования заключается в том, что Градостроительный кодекс РФ устанавливает определенные правила использования и охраны для территорий, а не для земельных участков, как это делалось ранее.

Территориальное зонирование является инструментом градостроительного планирования и устанавливает правовой режим недвижимости: зданий и сооружений, находящихся на земельном участке.

Специфика современной градостроительной деятельности предъявляет особые требования к форме документов, посредством которых осуществляется регулирующее воздействие на поведение участников градостроительных правоотношений. Поэтому в структуре правил землепользования и застройки выделяются три отдельных блока, объединенные общими принципами формирования, но различающиеся содержанием материалов:

а) порядок применения правил землепользования и застройки и внесения в них изменений;

б) карта градостроительного зонирования. Главное назначение данной карты – графическое отражение территориальных зон;

в) градостроительные регламенты, состоящие из нескольких частей.

При масштабном [вовлечении](#) земельных участков городских и сельских поселений в гражданский оборот возникла потребность в углубленном подходе к определению целевого назначения, а для этого – в дополнении норм об основном целевом назначении категорий земель нормами о целевом назначении конкретных земельных участков с учетом их месторасположения и установленных ограничений (обременений) в их использовании.

Юридическая природа градостроительных регламентов проявляется в том, что они, будучи, по сути, техническими нормами, не обладающими юридической силой, становятся юридически значимыми с момента утверждения их органом местного самоуправления посредством принятия нормативного акта – правил землепользования и застройки.

Документ содержит текстовую и картографическую части. Текст включает в себя юридические нормы и процедуры, связанные с использованием существующих объектов недвижимости, а также подготовкой и осуществлением строительных изменений на земельных участках. Картографическая часть включает карту правового зонирования городской территории, а также приписанные к карте градостроительные регламенты использования и строительного изменения недвижимости в границах выделенных зон. Это отличает правила от традиционных документов, в которых правовую нагрузку имеет только текст, карта также имеет непосредственно правовое значение.

Этот документ определяет правовые основы территориального зонирования, в основе которого лежит разделение городской территории на определенное число зон с фиксированными границами. Для всех зон и соответственно для каждого земельного участка, расположенного в этих зонах, устанавливаются градостроительные регламенты использования и строительного изменения недвижимости: виды разрешенного использования объектов недвижимости; показатели площади и линейных размеров земельных участков; предельные параметры разрешенного строительства на земельных участках.

Таким образом, наличие градостроительных регламентов создает условия для правового регулирования пользования земельными участками и зданиями, строениями, сооружениями на участке как единым комплексом и определяет права и обязанности на земельные участки в поселениях.

Виды и параметры использования земельных участков, как и ограничения, устанавливаются для всех участков в пределах территориальной зоны, а собственник вправе использовать участок с расположенными на нем объектами недвижимости теми способами и в тех целях, которые не запрещены в ее пределах.

Градостроительные регламенты отличаются от [строительных норм](#), правил и стандартов, от введенных Федеральным законом «О техническом регулировании» технических регламентов.

Градостроительные регламенты отличаются от технических регламентов, во-первых, порядком утверждения, которые утверждаются актом органа местного самоуправления, технические регламенты – федеральным законом.

Во-вторых, отличается их сфера действия. Первые определяют параметры и виды использования территории поселения в части застройки, вторые содержат нормы и правила безопасного ведения [строительных работ](#).

Таким образом, Градостроительный кодекс РФ впервые ввел необходимость правового (территориального) зонирования и «Правил землепользования и застройки». Подготовка проекта правил землепользования и застройки, согласно статье 31 ГК, может

осуществляться применительно ко всем территориям поселений, городских округов, а также к частям территорий поселений, городских округов с последующим внесением в правила землепользования и застройки изменений, относящихся к другим частям территорий поселений, городских округов.

Правила землепользования и застройки разрабатываются в целях:

- 1) создания условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия;
- 2) создания условий для планировки территорий муниципальных образований;
- 3) обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства;
- 4) создания условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Главное же заключается в том, что с введением системы правового зонирования в городе появляются ясные и прозрачные правила игры для всех участников инвестиционно-строительного процесса, упрощается и упорядочивается процедура, связанная с передачей прав на земельные участки и иные объекты недвижимости, а также с получением разрешительной документации, что в настоящее время важно.

Несмотря на ряд прогрессивных норм и решений, градостроительному законодательству в части установления правового режима земель поселений не удалось избежать ряда недостатков. Земельная реформа в городах и других поселениях в основном осуществлялась без учета социально-экономической значимости этих земель в формировании благоустроенной среды проживания. В ряде муниципальных образований России не разработаны Правила землепользования и застройки.

Литература

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2016).
 2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм., и доп., вступ. в силу с 01.01.2016).
 3. Копылов М. Н., Мохаммад С. А. Экологическое районирование в международном и внутригосударственном праве: Учебное пособие. – М., 2003.
 4. Лисина Н. Л. Правовой режим земель поселений: Уч. - практ. пособие. – М., 2004. – С. 151.
-

Алексей Алексеевич Новиков – доктор сельскохозяйственных наук, профессор Новочеркасского инженерно-мелиоративного института имени А.К. Кортунова, ДГАУ.

Alexey Alekseevich Novikov – doctor of agricultural sciences, professor of

Novocherkassk engineering and meliorative institute of name A.K. Kortunova, DGAU.

Ольга Ивановна Носова – магистрант Новочеркасского инженерно-мелиоративного института имени А.К. Кортунова, ДГАУ.

Olga Ivanovna Nosova – the undergraduate of Novocherkassk engineering and meliorative institute of name A.K. Kortunova, DGAU.

346428, г. Новочеркасск, ул. Пушкинская, 111
346428, Novocherkassk, Pushkinskaya St., 111
Тел.: +7(8635) 22-43-23; e-mail: na_al.al.novikov@gmail.com
