

Вестник Евразийской науки / The Eurasian Scientific Journal <https://esj.today>

2024, Том 16, № 2 / 2024, Vol. 16, Iss. 2 <https://esj.today/issue-2-2024.html>

URL статьи: <https://esj.today/PDF/59SAVN224.pdf>

2.1.13. Градостроительство, планировка сельских населенных пунктов (технические науки)

Ссылка для цитирования этой статьи:

Береговских, А. Н. Предложения по совершенствованию правового регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений / А. Н. Береговских // Вестник евразийской науки. — 2024. — Т. 16. — № 2. — URL: <https://esj.today/PDF/59SAVN224.pdf>

For citation:

Beregovskikh A.N. Proposals for improving the legal regulation of urban planning and land and property relations. *The Eurasian Scientific Journal*. 2024; 16(2): 59SAVN224. Available at: <https://esj.today/PDF/59SAVN224.pdf>. (In Russ., abstract in Eng.)

УДК 711

Береговских Анна Николаевна¹

ООО «Институт территориального планирования «Град», Омск, Россия

Руководитель

ФГБОУ ВО «Сибирский государственный автомобильно-дорожный университет», Омск, Россия

Заведующая кафедрой «Градостроительство»

Советник Российской академии архитектуры и строительных наук, член-корреспондент
Международной академии архитектуры (отделение в Москве), профессор Международной
академии архитектуры, член Совета НП «Национальная гильдия градостроителей»,

E-mail: omakarova@itpgrad.ru

РИНЦ: https://elibrary.ru/author_profile.asp?id=1082981

Предложения по совершенствованию правового регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений

Аннотация. Пространственное развитие городов в современной России осуществляется посредством трех основных институтов: государственного и муниципального планирования инфраструктурного развития территорий; реализации частных инвестиционных программ и проектов в сферах жилищного строительства, создания производств и городских сервисов; а также развития коммунальной инфраструктуры через программы и проекты ресурсоснабжающих организаций. Реализация всех проектов связана с правовым регулированием градостроительных и земельно-имущественных отношений.

Целью статьи является обоснование предложений по совершенствованию правового регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений, направленных на обеспечение баланса между общественным благом и частными интересами в реализации планов по комплексному социально-экономическому и пространственному развитию российских городов.

Автор вскрывает действующие противоречия в существующих подходах правового регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений, последовательно рассматривая методы установления территориальных зон и роль красных линий в современных практиках управления и градостроительного проектирования, уточняет понятия красных линий (существующих и планируемых) и обосновывает их значение, дает методические рекомендации по способам установления территориальных зон и красных линий, предлагает

¹ <https://itpgrad.ru/team/rukovoditel-instituta/beregovskikh-anna-nikolaevna/>

включение существующих и планируемых территориальных зон, существующих и планируемых красных линий, а также установленных, планируемых и нормативных зон с особыми условиями использования территорий в состав правил землепользования и застройки или единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования в целях повышения эффективности комплексного социально-экономического и пространственного развития территорий городов и других населенных мест. Статья является частью диссертационного исследования автора.

Ключевые слова: градостроительное проектирование; управление развитием территорий; территориальные зоны; красные линии; зоны с особыми условиями использования территорий; правила землепользования и застройки; единый документ территориального планирования и градостроительного зонирования; проект планировки и межевания территории

Актуальность темы

Развитие института собственности и рыночных отношений, ежегодное повышение инвестиционной активности множества физических и юридических лиц, наращивание государственных планов по инфраструктурному обустройству городов России — все это обуславливает значимость правового регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений. Институт градостроительного зонирования, находясь в поле пристального внимания законодателя, постоянно совершенствуется. В 2023 году в состав правил землепользования и застройки включены требования к архитектурно-градостроительному облику объектов капитального строительства. При этом обеспечить полноценное регулирование в части установления границ земельных участков, подлежащих застройке, и территорий общего пользования на основе принципа баланса общественных и частных интересов пока не удалось. Количество судебных споров, инициированных как собственниками земельных участков, так и органами местного самоуправления, увеличивается. Решения, выносимые судами, не однозначны. Довольно часто отменяются генеральные планы, правила землепользования и застройки или документация по планировке территорий, которой установлены красные линии, пересекающие земельные участки, находящиеся в частной собственности.²

Тема регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений рассматривается на профессиональных конференциях и семинарах, ей посвящаются статьи и разделы в книгах, монографиях и учебных пособиях [1–14], автор данной статьи также неоднократно высказывалась по различным аспектам названной темы [15–20].

В настоящей статье, основываясь на системном изучении вопросов управления развитием территорий и роли в повышении его эффективности результатов градостроительного проектирования, автор предлагает новые подходы. Статья является частью диссертационного исследования.

Введение

С 2004 года действует Градостроительный кодекс Российской Федерации, который определил градостроительную деятельность как деятельность по развитию территорий, в том

² См., напр.: Решение Самарского областного суда от 25.08.2020 по делу № 3А-1184/2020, Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 04.04.2018 № 46-АПГ18-4, Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 12.12.2018 № 53-АПГ18-26.

числе городов и иных поселений, осуществляемую в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции, сноса объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, комплексного развития территорий и их благоустройства. К инструментам градостроительного планирования и регулирования из состава видов градостроительной деятельности относятся три института: территориальное планирование; градостроительное зонирование; планировка территорий.

Территориальное планирование осуществляется на трех уровнях власти (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, органы местного самоуправления), главным результатом которого определено функциональное зонирование и планируемое размещение объектов инфраструктуры федерального, регионального и местного значения. Реализация документов территориального планирования федерального и регионального уровня предусмотрена через государственные бюджетные программы, на муниципальном уровне законодателем предусмотрены три отдельные программы комплексного развития транспортной, социальной и систем коммунальной инфраструктуры, которые должны являться основанием для принятия ведомственных бюджетных муниципальных программ. Функциональное зонирование является основой для установления территориальных зон на карте градостроительного зонирования в составе правил землепользования и застройки или единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования.

Градостроительное зонирование предусмотрено только на муниципальном уровне, устанавливает территориальные зоны и градостроительные регламенты использования земельных участков в пределах территориальных зон, включающие требования к допустимым параметрам градостроительного развития земельных участков и архитектурно-градостроительному облику объектов капитального строительства.

Документация по планировке территорий осуществляется по отношению к отдельным территориям (элементам планировочной структуры), устанавливает красные линии и зоны размещения объектов капитального строительства, являясь основанием для формирования земельных участков для размещения объектов федерального, регионального, местного и иного значения, а также для уточнения их пространственных характеристик.

С 2020 года стали обязательными государственные информационные системы обеспечения градостроительной деятельности субъектов Российской Федерации (ГИСОГД), в которых размещаются все предусмотренные законодательством документы, сведения и материалы.

В Градостроительный кодекс Российской Федерации к 2024 году внесено более 130 изменений.³ В профильных комитетах Государственной Думы постоянно находятся на рассмотрении несколько десятков законопроектов — от малых поправок до изменений в виде дополнений или замены целых глав и статей.

Инструкция по разработке всего комплекса градостроительной документации в последний раз была утверждена в 2003 году и отменена в 2020 году. Методические рекомендации по подготовке генеральных планов, принятые в 2011 году⁴, устарели и не отвечают современным требованиям, инструкция о порядке проектирования и установления

³ См., напр., изменения, внесенные в Кодекс за последний год: федеральные законы от 28 апреля 2023 г. № 150-ФЗ; от 13 июня 2023 г. № 240-ФЗ; от 10 июля 2023 г. № 305-ФЗ; от 4 августа 2023 г. № 435-ФЗ; от 4 августа 2023 г. № 438-ФЗ; от 4 августа 2023 г. № 448-ФЗ; от 19 октября 2023 г. № 503-ФЗ; от 2 ноября 2023 г. № 509-ФЗ; от 12 декабря 2023 г. № 575-ФЗ; от 19 декабря 2023 г. № 613-ФЗ; от 25 декабря 2023 г. № 627-ФЗ.

⁴ Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 26 мая 2011 г. № 244 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов».

красных линий также по многим позициям устарела. Эти документы продолжают действовать в части, не противоречащей градостроительному законодательству. Методических рекомендаций или инструкций в отношении главных документов правового регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений (правил землепользования и застройки, документации по планировке территорий) за почти двадцать лет действия Градостроительного кодекса Российской Федерации так и не было принято.

Данное исследование посвящено оценке действующих в России инструментов правового регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений и выработке предложений по их совершенствованию через изменение состава и содержания правил землепользования и застройки и, соответственно, единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования.

Цели правового регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений

Основным инструментом регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений в России определены правила землепользования и застройки, которые разрабатываются в целях:

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

Правила землепользования и застройки включают:

- порядок их применения и внесения изменений в указанные правила;
- карту градостроительного зонирования;
- градостроительные регламенты.

В первую очередь обратим внимание на основополагающую цель — создание условий для устойчивого развития. Инициатива «Устойчивое развитие городов» (SCI) определяет основные положения⁵: устойчивое развитие городов делает их жизнестойкими, способными к адаптациям, смягчению неблагоприятных воздействий, стимулированию позитивных социально-экономических и экологических перемен; устойчивое развитие охватывает все аспекты здорового развития города и должно обеспечивать решение финансово-экономических, социальных и экологических проблем.

Устойчивое развитие города не может состояться без защиты главного городского общественного пространства — улично-дорожной сети как единого пространства для транспортных, социальных, культурных и экономических коммуникаций.

⁵ <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/region/eca/brief/sustainable-cities-initiative>.

Исходя из целей, определенных Градостроительным кодексом РФ, можно сделать вывод о том, что карта градостроительного зонирования должна обеспечивать в первую очередь общественный интерес (устойчивое развитие) и предоставлять полную исчерпывающую информацию физическим и юридическим лицам о правах в отношении принадлежащих им земельных участков и объектов капитального строительства, а также для возможности осмысленного и обоснованного выбора вложения инвестиций в городское развитие через строительство или реконструкцию объектов капитального строительства. Рассмотрим подробнее, как работает институт градостроительного зонирования в современном управлении развитием территорий.

О территориальных зонах

На карте градостроительного зонирования устанавливаются границы и виды территориальных зон. Границы территориальных зон должны отвечать требованию принадлежности каждого земельного участка только к одной территориальной зоне, за исключением некоторых случаев, установленных земельным законодательством.

На карте градостроительного зонирования отображаются, то есть не являются объектами проектирования, а транслируются из уже принятых решений, границы населенных пунктов, входящих в состав поселения, муниципального округа, городского округа, границы зон с особыми условиями использования территорий, границы территорий объектов культурного наследия, границы территорий исторических поселений федерального значения, границы территорий исторических поселений регионального значения.

Границы территориальных зон являются объектом проектирования при разработке правил землепользования и застройки и могут устанавливаться по:

- линиям магистралей, улиц, проездов, разделяющим транспортные потоки противоположных направлений;
- красным линиям;
- границам земельных участков;
- границам населенных пунктов в пределах муниципальных образований;
- границам муниципальных образований;
- естественным границам природных объектов;
- иным границам.

При отсутствии утвержденных рекомендаций по предпочтительным методам установления видов и границ территориальных зон в муниципальных практиках разработки карт градостроительного зонирования используются несколько наиболее распространенных методов.

Первый метод. Установление границ территориальных зон преимущественно по красным линиям. Этот метод отвечает всем целям: и общественным, и частным, но только в том случае, если город развивался по плану, если землепользование было организовано в пределах установленных красных линий, определяющих границы элементов планировочной структуры.

Здесь уместно напомнить две официальные трактовки понятия красных линий. Градостроительный кодекс РФ определяет красные линии как линии, которые обозначают границы территорий общего пользования и подлежат установлению, изменению или отмене в

документации по планировке территории. В то же время «РДС 30-201-98. Система нормативных документов в строительстве. Руководящий документ системы. Инструкция о порядке проектирования и установления красных линий в городах и других поселениях Российской Федерации»⁶ дает иное и, на наш взгляд, более верное определение: «красные линии — границы, отделяющие территории кварталов, микрорайонов и других элементов планировочной структуры от улиц, проездов и площадей в городских и сельских поселениях». Если сложить два действующих в правовом поле определения, можем получить следующее наиболее полное и точное, на взгляд автора, определение: красные линии — это границы, отделяющие территории элементов планировочной структуры от территорий улично-дорожной сети и других территорий общего пользования.

К сожалению, городов, где существует в качестве единого каркаса регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений план красных линий, не так много. В качестве положительных примеров из практики ИТП «Град» можно привести города Тюмень, Нижневартовск. В этих городах применим первый метод (рис. 1, 2).



Рисунок 1. Пример установления границ территориальных зон преимущественно по красным линиям (разработано автором)

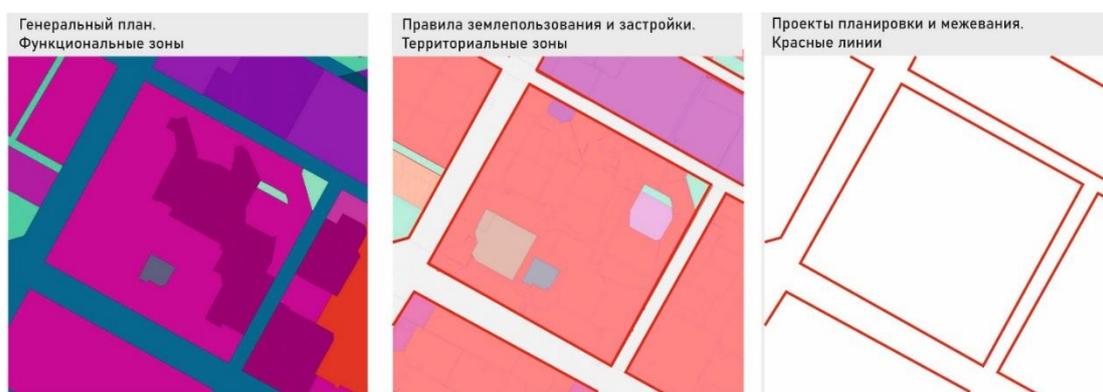


Рисунок 2. Пример установления границ территориальных зон преимущественно по красным линиям (разработано автором)

Во многих российских городах институт красных линий к настоящему моменту утрачен. И эта ситуация спровоцирована поправками к Градостроительному кодексу РФ, принятыми в 2016 году, когда документация по планировке территорий, являющаяся единственным способом утверждения красных линий, стала в большинстве случаев не обязательна.⁷

⁶ Принят Постановлением Госстроя РФ от 06.04.1998 № 18-30.

⁷ Федеральный закон от 03.07.2016 № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

Например, в Омске нет единого плана красных линий, и названный нами первый и лучший, по мнению автора статьи, метод неприменим.

Второй метод. Установление границ территориальных зон по общему контуру границ земельных участков, выходящих на территории улично-дорожной сети. Границы таких территориальных зон по возможности описывают границы элементов планировочной структуры (планировочных кварталов или микрорайонов) с опорой на функциональное зонирование, установленное генеральным планом. Этот метод предполагает осуществить стремление максимально выявить, отделить от территориальных зон частного назначения территорию улично-дорожной сети. Иногда такие территории оформляются специальным видом территориальной зоны — зоной улично-дорожной сети. Установление такой зоны имеет смысл только в тех случаях, когда город не обладает единым планом красных линий, так как второе назначение градостроительного зонирования, кроме определения вида и границы территориальной зоны, — это установление градостроительного регламента, который в соответствии с нормами кодекса на территории общего пользования (улично-дорожная сеть относится к территориям общего пользования) не распространяется.

Несмотря на стремление максимально защитить общественное благо, этот метод не может дать полноценного результата. Он не в состоянии разрешить конфликты общественных и частных интересов, которые в отсутствие красных линий и при наличии рыночных отношений в осуществлении оборота недвижимости накоплены во всех городах, где существует какое-либо пространственное развитие.

В качестве примеров неразрешимых правилами землепользования и застройки конфликтов рассмотрим следующие.

Несколько земельных участков явно выходят на территорию улицы, но граница территориальной зоны не может пересечь земельный участок и описывает контур квартала по внешним границам существующих земельных участков, тем самым подтверждая легитимность ненадлежащего использования земельного участка. Этот пример демонстрирует приоритет частного интереса. При желании осуществить реконструкцию существующего здания или построить новый объект в пределах земельного участка уполномоченный орган не вправе отказать собственнику. Реализация генерального плана по развитию улично-дорожной сети в этом случае ставится под большое сомнение (рис. 3).

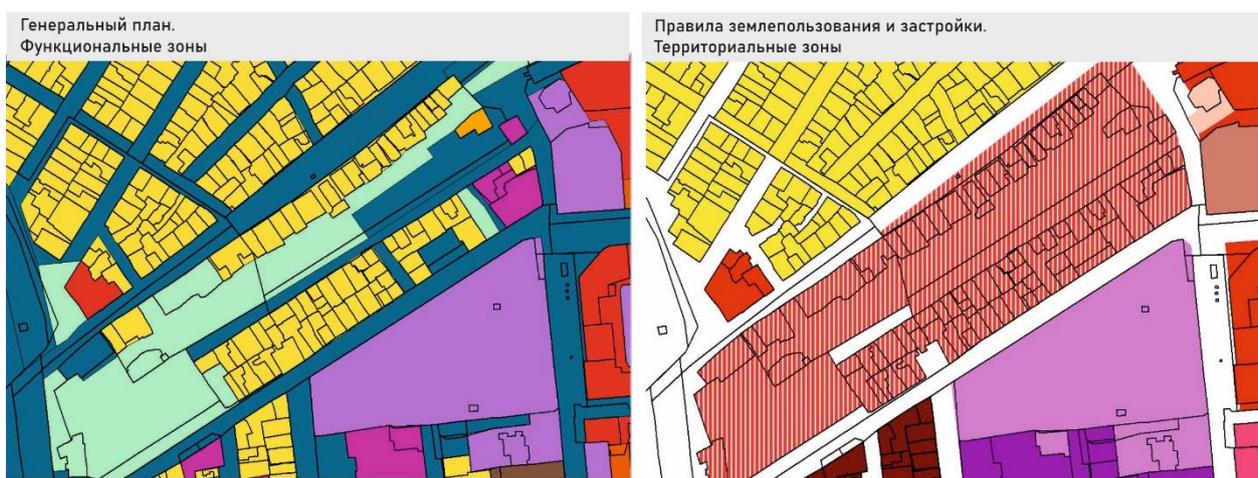


Рисунок 3. Установление границ территориальных зон по общему контуру границ земельных участков, выходящих на территории улично-дорожной сети. Пример защиты частного интереса перед общественным (разработано автором)

Другой пример в аналогичной ситуации показывает, как все участки, вышедшие на территории улицы, правилами землепользования и застройки отнесены к территории улично-дорожной сети, и использование этих участков с момента утверждения правил становится несоответствующим. Эксплуатировать этот участок собственник может до тех пор, пока муниципалитет не выкупит этот участок, но получить разрешение на реконструкцию существующего объекта капитального строительства или новое строительство на этом участке уже невозможно. Рыночная стоимость такого участка резко снижается, продать такой объект недвижимости за прежнюю цену уже не получится. Пример демонстрирует защиту общественного блага и полное пренебрежение к частному интересу (рис. 4).



Рисунок 4. Установление границ территориальных зон по общему контуру границ земельных участков, выходящих на территории улично-дорожной сети. Пример защиты общественного интереса перед частным (разработано автором)

Два приведенных примера — это крайности: либо частный интерес, либо общественное благо. В этом случае одна из главных градостроительных задач — обеспечение баланса частных и общественных интересов не решается. Решить эту задачу может только план красных линий, который определит «золотую середину» между общим и частным.

Третий метод. Установление границ территориальных зон по оси улицы или дороги, или, как прописано в кодексе, «по линиям магистралей, улиц, проездов, разделяющим транспортные потоки противоположных направлений». При таком подходе карта градостроительного зонирования выглядит невзрачной, невыразительной, не видно улично-дорожной сети — сплошное лоскутное одеяло. На первый взгляд кажется, что этот метод абсурден. Он полностью подчиняет муниципальную политику частным интересам. Такая карта градостроительного зонирования не может обеспечить реализацию генерального плана в части развития главного общественного пространства — улично-дорожной сети. Но не все так однозначно и прямолинейно в регулировании градостроительных и земельно-имущественных отношений.

Чем оправдан такой метод? Этот метод «работает» достаточно успешно вкуче с единым планом красных линий. При установлении границы территориальной зоны по оси улицы не возникает проблем с пересечениями земельных участков, а следовательно, с внесением сведений о территориальной зоне в единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН). Общественный интерес при этом защищен красными линиями, которые надежно его оберегают при выдаче разрешительной документации на строительство или реконструкцию (рис. 5). Слабое место есть и в этом методе — собственник недвижимости или инвестор, планирующий развитие территории, не всегда сможет вовремя узнать о местоположении красных линий, ведь они не отображаются на карте градостроительного зонирования. Данные о красных линиях станут известны правообладателю земельного участка только при получении им градостроительного плана земельного участка (ГПЗУ), который он имеет право запросить в уполномоченном органе для получения всех сведений об ограничениях и разрешениях в отношении принадлежащего ему земельного участка.

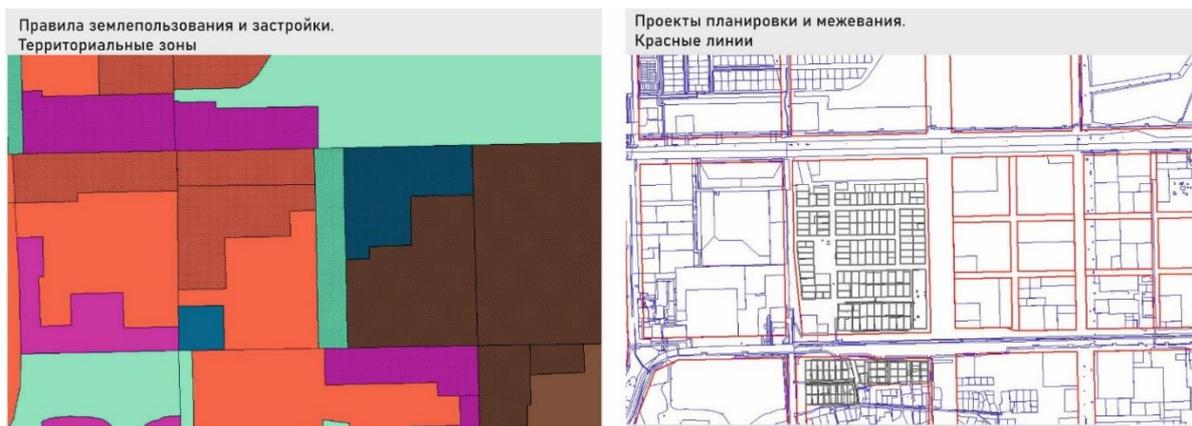


Рисунок 5. Пример установления границ территориальных зон по оси улицы или дороги (разработано автором)

Рассмотрев три наиболее часто встречающихся в муниципальных практиках метода установления границ территориальных зон, мы видим, что все они зависимы от наличия или отсутствия в городе единого плана красных линий, от доступности информации о красных линиях вместе с информацией о территориальных зонах и градостроительных регламентах.

Отдельного внимания требует выбор метода установления границ и вида территориальной зоны в ситуации, когда на территории большого земельного участка генеральным планом определено несколько функциональных зон в целях его комплексного социально-экономического развития и повышения эффективности его использования. Это могут быть участки бывшего сельскохозяйственного назначения или промышленные территории, расположенные в центральных районах города и предусмотренные для преобразования в жилую и общественно-деловую застройку с устройством рекреационных зон. В силу действия нормы о недопустимости отнесения одного земельного участка к нескольким территориальным зонам такая ситуация не дает возможности в правилах землепользования и застройки реализовать их главный принцип — принцип преемственности решений. В большинстве случаев в таких ситуациях устанавливается территориальная зона, соответствующая виду современного использования или разрешенного использования, установленного для данного земельного участка в настоящий момент. Такое решение полностью соответствует законодательству, но противоречит смыслам территориального планирования и градостроительного зонирования, так как сводит на нет решения генерального плана в отношении названных территорий. И даже посредством планировки территорий эту коллизию не преодолеть, так как документация по планировке территорий должна разрабатываться на основе территориального зонирования и градостроительного регламента, установленных правилами землепользования и застройки.

В настоящее время в таких случаях можно рекомендовать метод установления зон градостроительного преобразования, хотя он полностью не решает проблему и не является абсолютно чистым решением, так как не транслирует в полной мере решения генерального плана в правила землепользования и застройки, не создает ясные и понятные условия для планировки территорий, но все-таки не препятствует реализации генерального плана.

Метод установления территориальной зоны градостроительного преобразования с именем собственным, которое дает понять, что именно на данной территории планируется в будущем. Например, зона градостроительного преобразования «Университетский кампус» (ГП-3) или территориальная зона градостроительного преобразования «Агропарк» (ГП-5) (рис. 6).

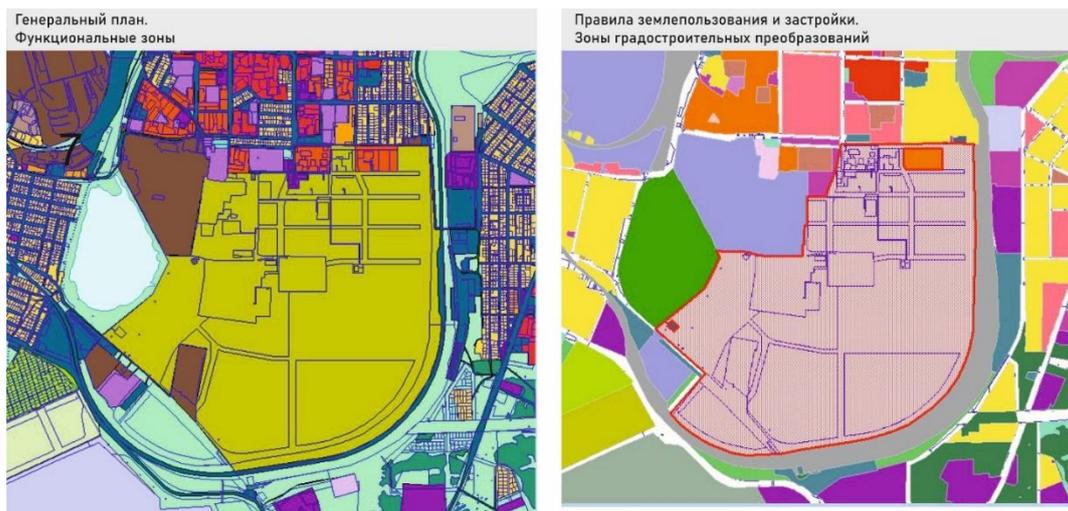


Рисунок 6. Территориальная зона градостроительного преобразования «Агронарк» (разработано автором)



Рисунок 7. Пример установления существующих и планируемых территориальных зон (разработано автором)

Для преодоления названного препятствия при реализации генерального плана в пределах территорий, подлежащих градостроительному преобразованию и перераспределению земельных участков, предлагается по аналогии с действующими правилами в отношении функционального зонирования (генеральным планом устанавливаются существующие и планируемые функциональные зоны) или красных линий (документацией по планировке территорий устанавливаются существующие и планируемые красные линии) устанавливать существующие и планируемые территориальные зоны. При реализации такого подхода разрешительная документация на строительство и реконструкцию будет выдаваться на основе градостроительного регламента существующих территориальных зон, а разработка документации по планировке территории и последующее преобразование земельных участков будут осуществляться на основании регламента, установленного планируемой территориальной зоной. После преобразования земельных участков планируемая территориальная зона автоматически перейдет в статус существующей территориальной зоны, и внесения изменений в правила землепользования и застройки или единый документ не потребуется (рис. 7).

Немало споров возникает по методам установления территориальных зон на территориях, где генеральным планом предусмотрено размещение объектов местного значения или определено местоположение объектов регионального или федерального значения в соответствии с решениями схем территориального планирования Российской Федерации или субъекта Российской Федерации. Кодекс говорит о необходимости предусмотреть возможность размещения таких объектов при территориальном зонировании. Можно такую норму понять только как обязательность включения соответствующего вида разрешенного использования в градостроительном регламенте. В большинстве случаев так и поступают. Но данный метод не обеспечивает гарантии реализации решения генерального плана, например, по размещению детских садов и школ в территориальных зонах жилого назначения. Жилищное строительство обычно опережает строительство социально значимых объектов, и распространены случаи, когда для строительства школы или детского сада в новом жилом микрорайоне просто не остается места. Для обеспечения не возможности, а гарантии размещения социально значимых объектов рекомендуется установление специализированных территориальных зон, границы которых определяются на основе документации по планировке территории (рис. 8).

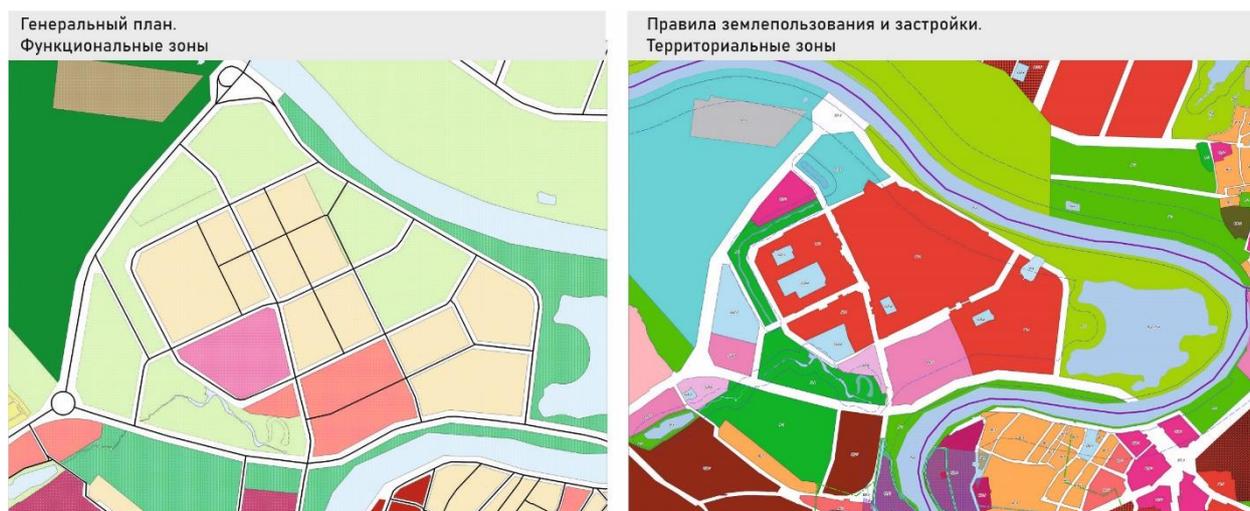


Рисунок 8. Пример установления специализированных территориальных зон для обеспечения гарантии размещения социально значимых объектов (разработано автором)

О красных линиях

Наряду со множеством сложных вопросов при выборе метода установления границ территориальных зон следует более подробно рассмотреть значение красных линий в системе правового регулирования, в том числе обратив внимание на норму, обязывающую уполномоченный орган исполнительной власти изъять земельные участки, препятствующие реализации проекта планировки в части планируемого размещения линейных объектов (объектов улично-дорожной сети или коммунальной инфраструктуры), в течении шести лет с момента утверждения такого проекта планировки.⁸

Эта норма также является сдерживающим фактором для разработки и ведения единого плана красных линий в городах.

Ввиду отсутствия методических рекомендаций по разработке документации по планировке территорий в практиках применяется несколько подходов к пониманию «существующих» и «планируемых» красных линий (такие статусы определены Градостроительным кодексом РФ).

Наиболее распространены случаи, когда существующие и планируемые красные линии не отделяются друг от друга, а понимаются и управленцами, и проектировщиками таким образом: существующие красные линии — это линии, утвержденные ранее; планируемые красные линии — это те линии, которые мы утвердим разрабатываемым в настоящее время проектом планировки или проектом межевания. Такое понимание ошибочно и вот почему.

Если красные линии — это границы, отделяющие территории кварталов, микрорайонов и других элементов планировочной структуры от территорий улично-дорожной сети, значит, существующая красная линия не может пересекать земельный участок, так как в этом случае она не выполняет свою роль, не отделяет фактически территорию общего пользования от земельного участка, а лишь планирует такое отделение в будущем, когда данный (пересекаемый) земельный участок будет полностью или частично (часть, выходящая за красную линию) изъят путем выкупа или другим законным способом. Исходя из изложенной логики следуют определения.

Красные линии существующие — это границы, отделяющие территории кварталов, микрорайонов и других элементов планировочной структуры от территорий общего пользования, в том числе улично-дорожной сети.

Красные линии планируемые — это границы, планирующие отделение территории кварталов, микрорайонов и других элементов планировочной структуры от территорий общего пользования, в том числе улично-дорожной сети.

Исходя из значения красных линий в достижении целей правил землепользования и застройки, необходимо дополнить содержание карты градостроительного зонирования в составе правил землепользования и застройки или единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования планом красных линий (существующих и планируемых), определяющим существующие и планируемые границы базовых элементов планировочной структуры — планировочных кварталов, отделяющих территории, на которых допустимо строительство, от территорий улично-дорожной сети — главного городского общественного пространства (рис. 9).

⁸ Градостроительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 25.12.2023), ч. 12.6 ст. 45.



Рисунок 9. Пример плана красных линий, определяющего существующие и планируемые границы планировочных кварталов (разработано автором)

Такой подход обеспечит не только контроль за использованием территорий общего пользования со стороны уполномоченных органов местного самоуправления, но и ответственность за установление планируемых красных линий только в тех случаях, когда это действительно необходимо для комплексного социально-экономического и пространственного развития города.

О зонах с особыми условиями использования территорий

Важное значение в правовом регулировании градостроительных и земельно-имущественных отношений занимают зоны с особыми условиями использования территорий (ЗОУИТ). К таким зонам относятся санитарно-защитные и охранные зоны. Подобное значение имеют зоны охраны объектов культурного наследия, особо охраняемые природные территории. Все эти зоны являются зонами градостроительных ограничений. Причем речь идет не только о так называемых установленных зонах, но и о нормативных (фактически существующих, но не установленных по разным причинам) и планируемых зонах с особыми условиями использования территорий, возникновение которых в будущем обусловлено планируемым размещением объектов федерального, регионального и местного значения. Такие зоны можно корректно отобразить только в масштабе, соответствующем масштабу карты территориального зонирования, а доступность этой информации сможет предупредить инвесторов и застройщиков, защитить их от непродуманных рискованных решений. В настоящее время планируемые ЗОУИТ отображаются только на картах планируемого размещения объектов федерального, регионального и местного значения в соответствующих документах территориального планирования, сведения о них не вносятся в единый государственный реестр недвижимости и не учитываются при планировании инвестиционной деятельности. Нормативные же ЗОУИТ можно увидеть только в материалах по обоснованию генерального плана или документации по планировке территорий, сведения о них не размещаются даже в ГИСОГД, так как обязательными к размещению являются только утвержденные части документов территориального планирования и документации по планировке территории. Увидеть все эти зоны, соотнести все документы между собой — задача, непосильная даже для просвещенного в градостроительстве человека.

Учитывая роль зон градостроительных ограничений в управлении развитием территорий, целесообразно отображать их на карте градостроительного зонирования в полном объеме, включая не только установленные, но и нормативные, и планируемые зоны (рис. 10).

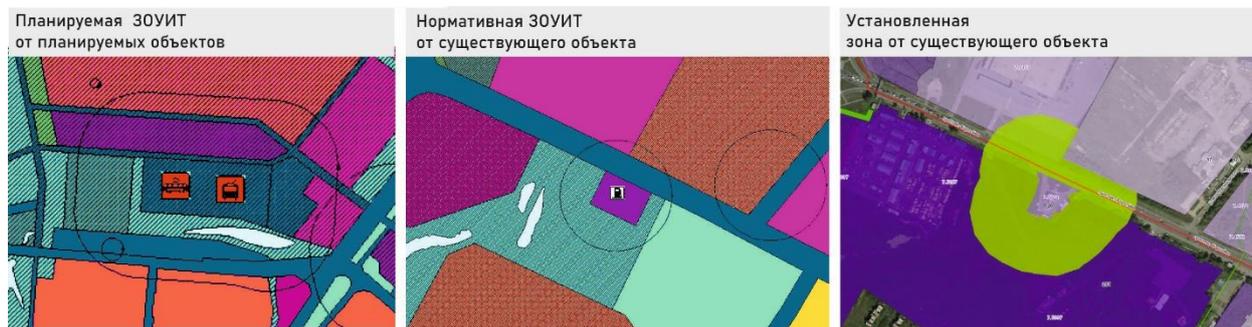


Рисунок 10. Установленные, нормативные и планируемые зоны с особыми условиями использования территорий (разработано автором)

Вывод

Комплексные данные об объектах градостроительного регулирования, включающие данные о существующих и планируемых территориальных зонах, существующих и планируемых красных линиях, установленных, планируемых и нормативных зонах с особыми условиями использования территорий и других подобных объектах, оформленные в виде единого документа правового регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений — генерального плана землепользования и застройки, полностью обеспечат достижение цели, определенной Градостроительным кодексом РФ: создадут условия для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия, планировки территорий муниципальных образований, обеспечат права и законные интересы физических и юридических лиц, правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, создадут условия для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Hoidn B. 21BB Model Region. Berlin Brandenburg / B. Hoidn, W. Wang. — Zurich, 2020. — 176 p.
2. Reimer M.H. Spatial Planning Systems and Practices in Europe: A Comparative Perspective on Continuity and Changes / M. Reimer, P. Getimis, H. Blotevogel. — London: Routledge, 2014. — 336 p.
3. Лефевр А. Право на город / А. Лефевр // Экономическая социология. — 2023. — Т. 24, № 1. — С. 55–69.
4. Трутнев Э.К. Вопросы об определениях «Азбука понятий градорегулирования с иллюстрациями» (по состоянию на 01.09.23) [Электронный ресурс] / Э.К. Трутнев // Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2023. URL: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/869845680.pdf> (дата обращения: 07.04.2024).

5. Трутнев Э.К. Градорегулирование: Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок / Э.К. Трутнев. — М.: Институт экономики города, 2019. — 682 с.
6. Бандорин Л.Е. Принципы градостроительного зонирования и их применение / Л.Е. Бандорин, Л.В. Солдатова, Т.В. Гудзь. — DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).105-115 // Правоприменение. — 2023. — Т. 7, № 3. — С. 105–115.
7. Градостроительство: международный опыт регулирования и управления [Электронный ресурс] / Науч. ред. Т.Д. Полиди. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2023. — 352 с. — URL: <https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/gradostroitelstvo.pdf> (дата обращения: 12.04.2024).
8. Гуцин А.Н. Закономерности формирования планировочной структуры территориальных зон в крупнейших городах / А.Н. Гуцин, Н.В. Переверзева, С.И. Санок. — DOI: 10.7256/2310-8673.2018.3.26339 // Урбанистика. — 2018. — № 3. — С. 27–37.
9. Санок С.И., Переверзева Н.В. Необходимость разработки методик правил землепользования и застройки / С.И. Санок, Н.В. Переверзева // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. — 2017. — № 2(33). — С. 14–18.
10. Трухачев С.Ю. Опыт градостроительной регламентации крупного города: принципы, понятия, методика / С.Ю. Трухачев // Фундаментальные, поисковые и прикладные исследования РААСН по научному обеспечению развития архитектуры, градостроительства и строительной отрасли Российской Федерации в 2017 году. — 2018. — С. 565–573.
11. Бурняшева Т.А. От красных линий до линий градостроительного регулирования / Т.А. Бурняшева // Управление развитием территорий. 2011. — № 4. — С. 31–34.
12. Жарников В.Б. Оценка земельных отношений как инструмент современного муниципального управления и градостроительной деятельности / В.Б. Жарников // Вестник СГГА. — 2016. — Вып. 2(34). — С. 119–125.
13. Кириенко Ю.П. Красные линии градостроительного регулирования — ситуация сегодня / Ю.П. Кириенко // Инновации и инвестиции. — 2022. — № 11. — С. 306–308.
14. Регулирование земельно-имущественных отношений на застроенных территориях. Дискуссия // Управление развитием территорий. — 2011. — № 1. — С. 54–72.
15. Береговских А.Н. От градостроительства к градоустройству / А.Н. Береговских — Омск: Омскбланкиздат, 2018. — 423 с.
16. Береговских А.Н. Развитие регионов и городов. Стратегия — тактика — регулирование — перенастройка / А.Н. Береговских // Градостроительство. — 2022. — № 1–2. — С. 31–38.
17. Береговских А.Н. Совершенствование системы планирования развития территорий. Цели и принципы / А.Н. Береговских // Фундаментальные, поисковые и прикладные исследования Российской академии архитектуры и строительных наук по научному обеспечению развития архитектуры, градостроительства и строительной отрасли Российской Федерации в 2019 году: сб. науч. тр. / РААСН. — М., 2020. — С. 144–150.

18. Береговских А.Н. От проекта межевания к плану городского землепользования и жизнеустройства / А.Н. Береговских // Строительный вестник Тюменской области. — 2019. № 3(89) — С. 21–27.
19. Береговских А.Н. Развитие территории через совершенствование общественных и имущественных отношений / А.Н. Береговских // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2013. — № 3(138). — С. 13–20.
20. Береговских А.Н. Роль градорегулирования в развитии земельно-имущественных отношений / А.Н. Береговских // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2003. — № 11(26). — С. 49–54.

Beregovskikh Anna Nikolaevna

Institute of Territorial Planning «Grad», Omsk, Russia
The Siberian State Automobile and Highway University, Omsk, Russia
E-mail: omakarova@itpgrad.ru
RSCI: https://elibrary.ru/author_profile.asp?id=1082981

Proposals for improving the legal regulation of urban planning and land and property relations

Abstract. Spatial development of cities in modern Russia is carried out through three main institutions: state and municipal planning of infrastructural development of territories; implementation of private investment programs and projects in the fields of housing construction, creation of industries and urban services; development of communal infrastructure through programs and projects of resource-supplying organizations. The implementation of all projects is related to the legal regulation of urban planning and land and property relations.

The purpose of the article is to substantiate proposals to improve the legal regulation of urban planning and land and property relations aimed at ensuring a balance between the public good and private interests in the implementation of plans for the integrated socio-economic and spatial development of Russian cities.

The author reveals the existing contradictions in the existing approaches to the legal regulation of urban planning and land and property relations, consistently considering the methods of establishing territorial zones and the role of red lines in modern management and urban planning design practices, clarifies the concepts of red lines (existing, planned) and substantiates their significance, gives methodological recommendations on how to establish territorial zones and red lines, proposes the inclusion of existing and planned territorial zones, existing and planned red lines, established, planned and regulatory zones with special conditions for the use of territories as part of the rules of land use and development or a single document of territorial planning and urban zoning in order to increase the effectiveness of integrated socio-economic and spatial development of territories of cities and other populated areas. The article is part of the author's dissertation research.

Keywords: urban planning; management of territorial development; territorial zones; red lines; zones with special conditions of use of territories; rules of land use and development; a single document of territorial planning and urban zoning; a draft of planning and surveying of the territory