

Правовое регулирование обеспечения экологических требований при осуществлении градостроительной деятельности

Н.П. Поставная, к.ю.н., ФГБОУ ВО Оренбургский ГАУ

Обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности при осуществлении градостроительной деятельности во все времена служило основой при принятии решений о строительстве городов

в России. Так, при принятии решения о месте расположения г. Оренбурга (1742 г.) были учтены доводы губернатора И.И. Неплюева о том, что предлагаемое им место имеет преимущество перед другими – наличие рек, рыбных озёр, в чём жители всегда нуждаются [1]. Среди оснований в отказе

строительства в центре г. Оренбурга пивоваренного завода (1876 г.) было указано, что это вредно для чистоты города и создаёт опасность пожаров наличием взрывоопасных паровых установок [2].

Современное правовое регулирование градостроительной деятельности предусматривает соблюдение экологических требований на всех стадиях этого процесса. В соответствии со ст. 1 Градостроительного кодекса РФ (далее – ГрК РФ) под градостроительной деятельностью понимается деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений.

Правовой анализ ст. 1 ГрК РФ правовой нормы свидетельствует о том, что законодателем не случайно в качестве первоначального этапа градостроительной деятельности указано территориальное планирование.

Плановые начала в регулировании использования земель городов учитывались и в далёкие исторические времена. Например, с момента застройки г. Оренбурга (1743 г.) и дальнейшего его развития принцип планового использования земель с учётом функционального назначения имел место, о чём свидетельствуют сохранившиеся генеральные планы города. Планировочная структура Оренбурга, как отмечал историк В.В. Дорофеев, вполне отвечала одному из функциональных назначений города – быть военной крепостью для охраны границ империи [3]. На протяжении ряда исторических эпох с изменением политических, экономических, экологических условий менялось функциональное назначение земель, что находило отражение в документах планирования территорий. В современной ситуации рост городского населения в определённой степени обусловил возросшую потребность в увеличении площади территории городов, уплотнении их застройки, что предусматривается в документах территориального планирования. Несмотря на имеющееся критическое отношение к планированию управления экономикой со стороны государства, как показывает мировая практика, научно обоснованное планирование с применением рыночных механизмов обязательно приносит успех [4].

В соответствии с требованиями ст.9 ГрК РФ территориальное планирование направлено на регулирование функционального назначения использования территорий на длительную перспективу (более 20 лет), исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов, в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учёта

интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Документы территориального планирования должны являться обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими таких решений и их реализации. Также для обеспечения экологических прав граждан планировать функциональное использование городских земель предлагается при разработке не только генеральных планов, но и в документации по планировке территории. При детальной планировке, например квартала или микрорайона, на основе генеральных планов целесообразно предусматривать функциональные зоны использования этой территории, устанавливать их границы и учитывать при дальнейшей разработке градостроительных регламентов.

В научных исследованиях по земельному праву проблемы функционального зонирования рассматривали многие учёные, но особое внимание этому вопросу уделили Д.Г. Лебедев, Е.С. Бедовая, А.А. Борисов. Например, Д.Г. Лебедев обоснованно отмечает, и это мнение мы разделяем, что в ГрК РФ нечётко прописано соотношение территориального и функционального зонирования [5]. По смыслу п. 5 ст. 1 ГрК РФ границы и целевое назначение земель определяется при установлении функциональных зон. Те же действия, но сопровождаемые разработкой градостроительных регламентов, осуществляются при установлении зон территориальных. Причём если функциональные зоны определяются в генеральном плане поселения (в виде специальной схемы функционального зонирования), территориальные – в правилах землепользования и застройки (в виде графического приложения к градостроительным регламентам). Учитывая, что выделение территориальных зон также осуществляется по функциональному признаку (ст. 34–35 ГрК РФ), существенным отличием территориальной зоны от функциональной служит наличие у первой собственного градостроительного регламента и отсутствие его у второй. Между тем, какими средствами будет обеспечено целевое использование земельных участков в пределах функциональной зоны, кодекс не разъясняет. Вероятно существование двух основных конструкций: 1) функциональные и территориальные зоны не совпадают по границам (основанием для такого вывода служит пункт 2 ч. 1 ст. 34 ГрК, согласно которому границы территориальных устанавливаются с учётом определённых генеральным планом функциональных зон и параметров их развития; 2) функциональные и территориальные зоны идентичны. Определённо, в первом случае земельные участки в пределах функциональной зоны могут не обладать предусмотренным для неё правовым режимом, что означает низкую эффективность такого зонирования, а фактически – выборочную

его реализацию. Т.е. вполне возможны ситуации, когда генеральный план будет противоречить правилам землепользования и застройки. Во втором — целевое назначение и целевое использование земель обеспечивается правовыми средствами. Но в этом случае выделять функциональное зонирование в самостоятельный вид зонирования нецелесообразно. Присутствие в тексте ГрК РФ понятия «функциональное зонирование» вряд ли можно считать оправданным.

Разделяя это мнение, предлагаем, как уже ранее было отмечено, функциональное зонирование проводить при разработке проекта планировки квартала или микрорайона. Сравнительный анализ норм гл. 5 ГрК 2004 г. и п. 4 ст. 28 ГрК РФ 1998 г. показывает, что документация о планировке территории представляет собой аналог документации о застройке, предусмотренной в ранее действующем ГрК РФ [5]. Названные документы, как и документация по планировке территории, не входят в перечень документов территориального планирования. Тем не менее их содержание свидетельствует о фактическом участии в процессе планирования использования земель, но на более детальном уровне. Мы поддерживаем эту точку зрения и полагаем, что перечень документов по планировке территории следует дополнить проектами планировки микрорайонов, кварталов, которые должны разделять в установленных границах эти детальные планировочные структуры на функциональные зоны размещения мест проживания, отдыха, инженерной и транспортной сети.

В соответствии с требованиями ст. 46 Градостроительного кодекса РФ установлены особенности подготовки документации по планировке территории, разрабатываемой на основании решения органа местного самоуправления поселения или органа местного самоуправления городского округа. Пунктом 7 указанной статьи предусмотрено, что в целях соблюдения прав человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства публичные слушания по проекту планировки и проекту межевания территории должны проводиться с участием граждан, проживающих на территории, применительно к которой осуществляется подготовка проекта её планировки и проекта её межевания, правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на указанной территории, лиц, законные интересы которых могут быть нарушены в связи с реализацией таких проектов. Анализ этой правовой нормы свидетельствует о том, что законодатель не определил круг лиц, чьи интересы могут быть за-

тронуты планировкой территории муниципальных образований, что, полагаем, можно предусмотреть муниципальными правовыми актами. Вместе с тем, например, в «Положении о публичных слушаниях на территории муниципального образования город Оренбург», утверждённом решением Оренбургского городского совета от 25.04.2011 № 119, не определён круг лиц, которые в обязательном порядке должны быть уведомлены о проведении публичных слушаний по проекту планировки территории, а имеется отсылочная норма о проведении публичных слушаний в соответствии с Градостроительным кодексом РФ [6]. Таким образом, для обеспечения участия населения муниципальных образований в планировании использования территории муниципальных образований необходимо внести изменения не только в Градостроительный кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, но и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131 от 06.10.2003 г., для обеспечения комплексного подхода в правовом регулировании этих отношений и в дальнейшем, с учётом этих изменений, в нормативно-правовые акты муниципальных образований. Более широкое привлечение заинтересованных граждан к проведению публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности предлагает М.Е. Сидорова. Она считает, что в ст. 28 ГК РФ необходимо внести дополнение о расширении круга лиц, которые в обязательном порядке должны быть уведомлены о проведении публичных слушаний по вопросу градостроительной деятельности [7]. Это предложение заслуживает обсуждения. Поскольку действительно, помимо жителей муниципального образования в развитии территории муниципального образования заинтересованы и лица, являющиеся участниками долевого строительства, а также лица, приобретшие право требования на объекты недвижимости этих территорий по иным договорам, заинтересованные в сохранении экологически безопасной среды проживания в интересах настоящего и будущих поколений.

Литература

1. Свод законов Российской империи. СПб., 1832. Т. XI
2. Оренбургское управление. ГАОО. Ф. 41. Оп. 1. Д. № 678.
3. Дорофеев В.В. Планировочная структура города-крепости. Оренбург: ОГПУ, 2001. С. 27.
4. Ерофеев Б.В. Земельное право России: учебник. М.: Юрайт, 2007.
5. Лебедев Д.Г. Правовое регулирование территориального использования земель городов в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
6. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 19.12.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>.
7. Сидорова М.Е. Публичные слушания по вопросам застройки муниципальных образований: нормативно-правовое регулирование // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 50 – 54.