

Проблемные аспекты реализации специальных принципов градостроительного зонирования в современном законодательстве Российской Федерации

Научный руководитель – Бандорин Леонид Евгеньевич

Медведев Ксения Антоновна

Аспирант

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Юридический факультет, Кафедра экологического и земельного права, Москва, Россия

E-mail: xeniamedvedenko@yandex.ru

Основные принципы законодательства о градостроительной деятельности предусмотрены в ст. 2 ГрК РФ. Тем не менее, логика законодательного регулирования градостроительного зонирования и анализ правоприменительной практики позволяет выделить и другие специальные принципы.

В отличие от территориального планирования, сущность которого заключается в нормативном закреплении перспективы территориального развития, градостроительное зонирование в системе действующего нормативного правового регулирования в России представляет собой закрепление на местном уровне вида (видов) разрешенного использования земельного участка в конкретной территориальной зоне.

Установление территориальных зон осуществляется в рамках принятия Правил землепользования и застройки и охватывает совокупность земельных участков, для которых устанавливается единый градостроительный регламент, обусловленный локализацией земельных участков в конкретных территориях. Сама территориальная зона, являющаяся неким базисом градостроительного зонирования, подразумевает под собой совокупность территорий в границах муниципального образования, не имеющих сформированных земельных участков, а не самих отдельно взятых земельных участков. Отсюда следует правило, что территориальная зона не может быть установлена в границах одного земельного участка. Кроме того, установление территориальной зоны необходимо не только в целях определения внешних границ совокупности земельных участков, но и в их назначении. Иными словами, территориальная зона должна включать только совокупность тех земельных участков, которые по своим характеристикам и функциональному назначению предполагают их использование в одинаковых для каждого целях, но с учетом предусмотренных градостроительным регламентом различных видов такого использования.

С учетом важности значения территориальной зоны в системе градостроительного зонирования, вышеизложенное позволяет выделить принцип **«зональности»**, благодаря которому достигается разнообразие видов разрешенного использования (ВРИ) на территории всех земельных участков, располагающихся в соответствующей территориальной зоне. Объединение в территориальную зону позволяет наилучшим образом достичь эффективного использования соответствующей территории. По сути этот принцип обеспечивает свободную конкуренцию равным образом на весь элемент планировочной структуры.

В то же время, принцип «зональности» не единственный специальный принцип градостроительного зонирования. В соответствии со ст. 1 ГрК РФ под градостроительным регламентом понимаются устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков. Согласно ч. 3 ст. 36 ГрК РФ действие градостроительного регламента распространяется в равной мере на все земельные участки и объекты капитального строительства, расположенные в

пределах границ территориальной зоны, обозначенной на карте градостроительного зонирования. Иными словами, градостроительный регламент определяет правовой режим земельного участка с точки зрения его использования в градостроительных целях, в связи с чем можно выделить принцип действия единого градостроительного регламента.

Вместе с тем, основное назначение градостроительного регламента, закрепленное в ст. 1 ГрК РФ заключается в установлении видов разрешенного использования (ВРИ). Сам институт ВРИ по смыслу ч. 2.1. ст. 37 ГрК РФ является обязательным применительно к каждой территориальной зоне, в отношении которой устанавливается градостроительный регламент. ВРИ является одной из важнейших характеристик земельного участка, определяющей назначение объектов капитального строительства, которые могут быть возведены на земельном участке. В целях обеспечения прав правообладателей по определению назначения объектов капитального строительства, выбор ВРИ должен осуществляться самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства (ст. 7 ЗК РФ и ст. 37 ГрК РФ).

Закрепление такого подхода к выбору ВРИ сразу в двух ключевых отраслевых кодексах позволяет говорить о косвенном закреплении следующего специального принципа градостроительного зонирования – принципа свободы выбора ВРИ. Назначение данного принципа заключается в обеспечении свободного выбора ВРИ в целях определения наиболее эффективного способа использования земельного участка в части капитального строительства, что, в свою очередь, создает благоприятные условия для привлечения инвестиций, в том числе путём предоставления возможности выбора наиболее эффективных ВРИ земельных участков и ОКС.

Вышеизложенное позволяет утверждать о существовании, как минимум, трех специальных принципов, закрепляющих основные начала построения всего законодательного каркаса в области градостроительного зонирования. Вместе с тем, за любым правом всегда стоит риск его нарушения, в связи с чем следует выделить еще один принцип, характеризующий защиту землепользователей.

О важности защиты прав правообладателей земельных участков от неблагоприятных последствий изменений территориального планирования городов велись дискуссии еще в дореволюционной России. Так, акты Правительствующего Сената предусматривали право на иск правообладателей земельных участков, чьи права пострадали от изменения городского плана. Аналогичные споры о необходимости компенсации за изменение актов градостроительного зонирования велись и в зарубежных правовых системах, в частности, в Германии, где большинство ученых-юристов выступало с критикой подобной практики. Аналогичного подхода придерживались и во Франции. В 2020 г. Конституционный Суд РФ в постановлении от 05.03.2020 № 11-П выразил позицию, в соответствии с которой законодатель и правоприменительные органы должны исходить из общего правила возмещения убытков, причинённых законными действиями органов власти, тем самым подтвердив значимость необходимости защиты прав правообладателей. Тем самым, Конституционный суд РФ подтвердил конституционно-правовое значение необходимости возмещения убытков, возникших вследствие изменения градостроительного зонирования, что позволяет выделить принцип защиты прав правообладателей земельных участков.

Представляется, что избежание таких пробелов в законодательстве можно было бы избежать, закрепив в ГрК РФ изложенные выше специальные принципы градостроительного зонирования. Таким образом, *de lege ferenda* к такой группе принципов могли относиться, к примеру, принцип «зональности» территорий; принцип действия единого градостроительного регламента в границах территориальной зоны; принцип свободы выбора ВРИ и принцип защиты ранее возникших прав правообладателей земельных участков при изменении градостроительного зонирования. Тем не менее, как показывает вышеприведенный

анализ законодательства и судебной практики, реализация указанных принципов в настоящий момент требуют корректировки действующего регулирования.