

Проблемы соотношения генеральных планов, правил землепользования и застройки и зон с особыми условиями использования территорий

Научный руководитель – Корнеев Александр Леонидович

Фазлыева Луиза Феликсовна

Студент (бакалавр)

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Юридический факультет, Москва, Россия
E-mail: FLuiza2001@mail.ru

В настоящее время возникает много неурегулированных вопросов в сфере использования земель и осуществления градостроительной деятельности. Генеральные планы поселений, правила землепользования и застройки (далее - ПЗЗ) и зоны с особыми условиями использования территорий (далее - ЗОУИТ) являются публично-правовыми нормами землепользования, в том числе подробно регламентирующих застройку земельным участком и целевое назначение участков.

Генеральный план - традиционный инструмент градостроительного регулирования. Он определяет градостроительную стратегию и условия формирования среды жизнедеятельности населения. На основании генерального плана осуществляется планировка, застройка, реконструкция и иные виды градостроительного освоения территории.

ПЗЗ - разрабатываются органами местного самоуправления в целях территориального зонирования каждого административно-территориального образования и также, согласно ст. 30 ГрК, для его устойчивого развития, для планировки и обеспечения прав и законных интересов лиц и т.д. [1]. При этом ПЗЗ играют немаловажную роль для застройщиков, поскольку в них содержатся обязательные требования к застройке земельных участков. ПЗЗ состоят из порядка применения ПЗЗ и внесения в них изменений; карты градостроительного зонирования; градостроительных регламентов [2]. В Москве правила землепользования и застройки были приняты в апреле 2017 года Постановлением Правительства Москвы № 120-ПП. Они регулируют существенный круг публично-правовых требований к градостроительной деятельности, в частности к конфигурации объектов строительства, а именно их конкретные параметры: высотность, этажность и т.д. [2].

В 2008 году в Градостроительный Кодекс РФ введено понятие «Зоны с особыми условиями использования территорий» в целях реализации технического регламента о безопасности зданий и сооружений для обеспечения защиты жизни и здоровья граждан, а также их имущества, охраны окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений. В границах ЗОУИТ устанавливаются ограничения использования земельных участков, которые распространяются на все, что находится над и под поверхностью земель, если иное не предусмотрено законодательством.

Данные документы ограничивают использование участков при различных ситуациях. Важно, что нормативные правовые акты (далее - НПА) были приняты в разное время, а до сих пор неизвестно место каждого из них в иерархии НПА по юридической силе. К сожалению, на практике часто возникают ситуации, при которых в одних случаях приоритет имеет генеральный план, его признают достаточным основанием для отказа в предоставлении земельных участков (до принятия Правительством РФ Постановления от 22 июля 2008 года № 561, [3]), в других, например, указывают на необходимость принятия решения о резервировании земельного участка для государственных или муниципальных нужд и прочее. Также следует отметить судебные акты, в которых утвержденный генеральный

план признается достаточным основанием для установления зон или территорий общего пользования, а значит, правомерным признавался отказ в предоставлении земельных участков в собственность, так как территории общего пользования не подлежат приватизации. Такой подход спорный, так как генеральный план создает лишь условия для выделения территорий общего пользования. Непосредственно территории общего пользования выделяются посредством подготовки и утверждения документации по планировке территорий - проектов планировки территорий, однако нередко суды занимают противоположную позицию, соглашаясь с тем, что генеральный план является документом, устанавливающим границы земель особо охраняемых природных территорий, к каковым относятся земли природно-рекреационного назначения [4].

Следовательно, отсутствие утвержденных ПЗЗ не препятствует установлению судом факта расположения испрашиваемого земельного участка в границах земель рекреационного назначения. Таким образом, с одной стороны, такие судебные акты свидетельствуют о недостаточном понимании юридических последствий генеральных планов, возводят значение генеральных планов в абсолют без учета динамично-меняющихся других публично-правовых требований, с другой, это свидетельствует об объективных недостатках существующего законодательства и необходимости его корректировки. На мой взгляд, необходимо устранить данную правовую неопределенность путем выявления общих положений ПЗЗ в генеральном плане. Необходимо установить четкую иерархию соподчиненности одного НПА другому, чтобы судебная практика не разбивалась на 2 противоположные стороны.

Отдельным вопросом хочется отметить проблемы отсутствия системности всех НПА, регулирующих земельные отношения. На данный момент, все документы “хаотично разбросаны” по всему законодательному пространству. Правовая база постоянно пополняется все новыми правилами и запретами. Нет общего системного понимания, какие конкретно НПА регулируют тот или иной земельный участок. Добросовестные приобретатели земельных участков зачастую не осведомлены о публично-правовых требованиях, предъявляемых к землепользованию. И в момент приобретения внезапно подвергаются рискам со стороны возникших требований, ранее неизвестных при обычном хозяйственном обороте, что ухудшает положения добросовестных землепользователей. Поэтому для защиты прав добросовестных приобретателей и обеспечения нормального оборота, а также во избежание произвола в условиях отсутствия иерархии НПА, признания судами приоритета тех или иных документов публично-правового регулирования, представляется необходимым создать единый реестр со всей землеустроительной документацией. Тогда облегчится процедура распоряжения земельными участками, снизится нагрузка на судебную систему, а землепользователям будет гарантирована защита.

Источники и литература

- 1) Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ (ред. от 07.03.2017) [Электронный ресурс]. Доступ из справ. - правовой системы «Консультант Плюс»;
- 2) Постановление Правительства Москвы от 28.03.2017 N 120-ПП (ред. от 02.12.2020, с изм. от 23.12.2020) "Об утверждении правил землепользования и застройки города Москвы" [Электронный ресурс]. Доступ из справ. - правовой системы «Консультант Плюс»;

- 3) Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16 июля 2009 года по делу № А11-8493/2008-К2-21/503. [Электронный ресурс]. Доступ из справ. - правовой системы «Консультант Плюс»;
- 4) Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 7 апреля 2009 года по делу № А49-5682/2008. [Электронный ресурс]. Доступ из справ. - правовой системы «Консультант Плюс».