

УДК 349.4

Скоржевская Мария Николаевна

магистрант
Тихоокеанский государственный университет
Хабаровск, Россия
marya.slava@inbox.ru

Maria N. Skorzhetskaya

Post-graduate student
Pacific State University
Khabarovsk, Russia

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ
ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:
СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И
ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

**LEGAL REGULATION IN THE FIELD OF
URBAN PLANNING ACTIVITY: CURRENT
STATE AND DEVELOPMENT PROSPECTS**

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы современного состояния нормативно-законодательной базы в области градостроительной деятельности. Проводится анализ и классификация праворегулирующих актов Российской Федерации. Результатами исследования является выявление существующих проблем в области правового регулирования градостроительной деятельности. Сделаны выводы о необходимости внесения изменений в нормативно-законодательную базу в данной области.

Ключевые слова:

Градостроительство, градостроительный кодекс, планирование территории

Abstract

The purpose of this article is to thoroughly analyze the legal acts regulating urban planning activities in the Russian Federation. The main task is to classify and describe key regulatory documents that influence this area. The study also identified problems existing in the current state of legislation in this area and drew conclusions about the strategy for further development.

Keywords:

urban planning, town planning code, territory planning

Согласно ГрК РФ (Градостроительный кодекс РФ): деятельность по развитию территорий поселений, осуществляемая в виде планировки территории, зонирования градостроительного, проектирования архитектурного, капитального строительства, ремонта и реконструкции, эксплуатации зданий и сооружений называется градостроительной.

Активное планирование территории, архитектурное проектирование, строительство, реконструкция, реставрация и капитальный ремонт различных объектов общественного назначения, как в глобальных масштабах, так и на уровне возведения индивидуальных домов ведется в настоящее время на территории всей нашей страны. Вследствие этого сфера градостроительного проектирования требует эффективного праворегулирования.

Рассматривая современное состояние законодательного регулирования деятельности в области градостроительства необходимо его классифицировать. В Российской Федерации условно выделено пять уровней.

Уровень первый – Конституция РФ. Это главный нормативно-правовой акт страны, обладающий высшей юридической силой, оказывающий прямое действие и применяемый на всей территории страны. Юридическая функция Конституции служит основой новых правовых систем, призвана регулировать общественные отношения, служить точкой опоры развития законодательства и принятия новых нормативных актов, детализирующих основные положения.

Статья 42 Конституции РФ гарантирует право каждого гражданина на качественную окружающую среду, полную информацию о ее состоянии и в случае экологического правонарушения на компенсацию понесенного ущерба его здоровью или имуществу [2].

Уровень второй – Градостроительный кодекс РФ. ГрК РФ – документ, играющий ключевую роль в регламентировании деятельности в области градостроительства [1].

Данный нормативный документ устанавливает правила и процедуры развития, планирования и застройки местности, возведения, восстановления или демонтажа объектов, определяет нормы землепользования. Так же кодекс защищает права и интересы организации и граждан в процессе градостроительной деятельности.

Современная редакция кодекса была принята в результате модернизации и стандартизации градостроительного законодательства.

Основными факторами, оказавшими влияние на формирование ГрК РФ являются: потребность в новом подходе к регулированию градостроительной деятельности в процессе перехода к рыночной экономике в конце 1990-х годов. Ранее принятые строительные нормы и правила не соответствовали новой социальной и экономической обстановке в стране. Поэтому требовался ряд изменений таких как:

- во-первых, применение комплексного подхода к решению вопросов градостроительного регулирования, так ранее в правовом поле было множество разрозненных законодательных актов, создававших проблемы с их применением и толкованием;

- во-вторых, внедрение международного опыта разработки градостроительной документации в целях интеграции передовых практик и стандартов в российское законодательство;

- в-третьих, необходимость учитывать интересы различных социальных групп в связи с ростом общественного участия в процессе планирования и контроля в результате усиления роли гражданского общества.

Первоначальная версия документа была принята в 2004 году 29 декабря. Документ неоднократно редактировался и дополнялся под влиянием изменения взглядов на градостроительство, потребностей общества и экономики страны.

Потребность в развитии территории, согласно разработанному плану, влечет за собой определенные закономерные действия:

1) зонирование – разделение территории поселения на отдельные зоны, согласно их назначению;

2) проектирование архитектурное – комплекс мероприятий, направленных на разработку проекта застройки, возведения комплексов и отдельно стоящих зданий, сооружений, прокладке инженерных коммуникаций и улично-дорожной сети, благоустройства приобъектных территорий;

3) поддержание ранее возведенных объектов в виде капитального ремонта и эксплуатации.

Действие, направленное на создание комфортной среды для проживания человека, заключается в благоустройстве территории, создание инфраструктуры, рекреационных зон и других объектов.

Градостроительный кодекс является основой алгоритма планирования территорий. В его составе находится пять последовательных этапов.

Первый – подготовка проектной документации по планированию территории. Документация, разработанная на основе анализа развития социально-экономического, природного, культурного и исторического нюансов территории, такая как схема планирования территориального, генплан населенного пункта, проекты землепользования и застройки и др.

Второй – этап принятия градостроительной документации в виде проведения публичных слушаний или других видов общественных обсуждений с целью получения предложений и замечаний заинтересованных сторон.

Третий – согласование с последующим утверждением уполномоченных различных государственных органов и власти на местах.

Четвертый – реализация планов территориально планирования. Действия, направленные на достижения поставленных целей, утвержденными документами.

Пятый – контроль и корректировка в процессе реализации проектов планирования территорий.

Развитие градостроительства позволяет активно реализовывать большинство муниципальных программ, инвестиционных проектов, формировать планировку и застройку территорий, оптимизировать расположение объектов строительства, инженерных коммуникаций поселений.

На основе стратегических планов развития местности в социально – экономическом плане формируются градостроительные документы, такие как схемы градостроительного зонирования, землепользования и застройки, генеральные планы населенных пунктов и т.д.

Разработка плановой градостроительной документации по развитию территорий обеспечивает устойчивое развитие различных городов и поселков страны.

К третьему уровню регулирования градостроительства относятся федеральные законы.

Например, Земельный кодекс, определяющий публичные и частные права на землю и режим правовой отдельных типов земель.

Регулирование и установление порядка в отношении водных ресурсов, их охрана и правила использования прописано в Водном кодексе РФ.

Взаимодействие общества с окружающей средой определено в законе об охране окружающей среды. В этом законе описаны пути достижения баланса между решением экономических, социальных задач при бережном отношении к природе, ее ресурсам и разнообразию.

ФЗ № 52 от 30.03.1999 о благополучии населения в области санитарно-эпидемиологической обстановке, направлен на получение гражданином конституционного права на охрану здоровья и благоприятную среду и охрану здоровья [6].

ФЗ № 73 от 25.06.2002 посвященный объектам культурного наследия, а именно памятникам истории, культуры и архитектуры, регламентирует права и обязанности жителей РФ по сохранению, восстановлению и защите исторической среды [7].

Среди нормативно правовых актов отметим ФЗ №191 принятый 22 декабря 2004 года и вступивший в силу 29 декабря 2004 года регламентирующий введение в действие ГрК РФ. Суть документа в том, что введенная в действие документация в области градостроительства принятая до вступления в силу ГК РФ, такая, как генпланы городов, городов федерального значения, сельских поселений, правила землепользования и застройки действуют, при условии отсутствия противоречий ГрК РФ.

Следующий уровень документации градостроительного регулирования – это подзаконные нормативные акты такие как постановления, распоряжения и приказы.

Порядок подготовки проектной документации планирования территорий совместно различными уровнями органов власти прописаны в Постановлении Правительства РФ № 326 от 16 апреля [5].

В отношении прохождения проектной, предпроектной, а также градостроительной документации государственной экспертизы разработано Постановление Правительства № 1008 от 27 декабря 2000 года [6].

Приказом Министерства строительства № 326/пр. от 26 апреля 2022 года прописывается порядок контроля за действиями органов государственной власти субъектов РФ в отношении деятельности в области градостроительства, исключая планирования территорий [7].

Министерством строительства подготовлено распоряжение, утверждающее прилагаемый к нему план мероприятий, направленный на улучшение регулирования правовых отношений в области градостроительства с целью формирования более привлекательного предпринимательского климата в строительной сфере. Прилагаемый к распоряжению документ представляет собой «дорожную карту» в составе, которой указаны три основные цели: упрощение градостроительной подготовке земельных участков; улучшение регуляторной среды; уменьшение количества затрат времени и расходов на прохождение процедур в процессе реализации строительно-инвестиционных проектов.

Последний уровень нормативных документов, оказывающих влияние на деятельность в области градостроительства и регулирующих ее это нормативно-правовые акты, принятые субъектами РФ.

Правовая документация, отвечающая за решение вопросов на местах или реализации отдельных полномочий государства, возложенных на органы местного самоуправления согласно законодательным актам на уровне Федерации или ее субъекта. Данные нормативно-правовые документы оформлены и имеют статус обязательного исполнения на территории муниципалитета с целью установления правил или обладающее индивидуальным характером.

Например, законодательные акты, указанные в 63 статье ГрК, регламентирующие деятельность в области градостроительства в трех городах с особым статусом – федерального значения – Москва, Санкт-Петербург и Севастополь.

Соответственно приняты три отдельных нормативных документа для Москвы – Закон от 25 июня 2008 года № 28 с изменениями и дополнениями именуемый Градостроительным кодексом города Москвы; для Санкт-Петербурга – закон г. Санкт-Петербурга и Севастополя – Постановление правительства города Севастополя.

Все три документа в соответствии с нормативно правовыми актами, распатроненными на всю территорию РФ (Конституцией и ГрК РФ) гарантируют создание благоприятных условий для постоянного развития городов, проживания человека его жизнедеятельности. А также в частном порядке на данных территориях регламентируют организацию планирования, зонирования, ведения деятельности в области градостроительства, строительно-архитектурного проектирования, капитального ремонта и реконструкции объектов.

Аналогичные документы по деятельности в области градостроительства также приняты и для других городов и населенных пунктов РФ. Они аналогично регламентируют все процессы осуществления деятельности, направленной на развитие населенных пунктов, требования предъявляемые ко всем объектам градостроительства.

Рассмотрев подробно все пять уровней нормативно-правовой документации принятой на территории РФ в области регулирования градостроительной деятельности можно понять, что в основе этой деятельности лежит, в первую очередь, построенная трехуровневая система взаимоотношений между страной, ее субъектами и муниципалитетами. Соответственно иерархическая система нормативно-правовых актов построена в следующем порядке от Конституции до градостроительного регламента населенного пункта.

Если общественные взаимоотношения невозможно регламентировать законодательством на прямую связанным с деятельностью в области градостроительства (не рассмотрена в рамках ГрК), то могут применяться другие федеральные и региональные правовые акты, например, законодательные акты Земельного кодекса, Лесного, Водного или регламентирующие особо охраняемые природные территории или охранные для окружающей среды или объектов культурного наследия.

Рассмотрев классификацию нормативных документов, регламентирующих градостроительную деятельность, можно сделать вывод о том, что в данной сфере

приняты и действуют множество актов в области права от федерального до регионального и муниципального уровней.

Они охватывают большой круг вопросов взаимодействия субъектов градостроительной деятельности.

Тем не менее в настоящее время они не позволяют уменьшить количество нарушений градостроительного законодательства. О чем свидетельствует большая практика судебных дел арбитражных судов и судов общей юрисдикции.

К часто встречающимся нарушениям можно отнести не правомерное выделение земельного участка для ведения строительства или попытка замены существующих объектов более инвестиционно привлекательными как результат уничтожение зеленых зон, памятников истории и архитектуры, а также, например, без учета перспектив дальнейшего развития территории устройство инженерных коммуникаций и сооружений и другие.

Можно сделать предположение о том, что это является результатом нескольких проблем в области регламентации градостроительной деятельности. Во-первых, недостаточной информированностью населения, должностных лиц о действующих регламентах градостроительной деятельности, во-вторых, сложностью формулировок и текстов законодательных актов, не позволяющих понять сути действующих норм и правил для неспециалистов в сфере проектирования и строительства. В-третьих, сложностей при получении разрешений, согласований в процессе строительства, ремонта и реконструкции объектов. В-четвертых, возможно, недостаточно строгая юридическая ответственность для частных и должностных лиц, а также коммерческих организаций за нарушение градостроительных регламентов.

Следовательно, можно сделать вывод о том, что перспектива развития правового регулирования в сфере градостроительной деятельности заключается в корректировке нормативной документации с целью возможности понимания ее требований более широкому кругу населения, устранение неоднозначных формулировок и ведение разъяснительной работы для уменьшения правонарушений.

Список использованных источников

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 25.12.2023). // Официальный интернет-портал правовой информации

URL:<http://actual.pravo.gov.ru/text.html#hash=8a239f271c00debe781f53dbb8bd07ece20741f125f100def0f5964ee981075f&sfc=1&it=1&t=3&ipr=1> (дата обращения 22.12.2023)

2. Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г.]//URL: <http://duma.gov.ru/legislative/documents/constitution/> (дата обращения 22.01.2023)

3. Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.1999 N 52-ФЗ// Официальный интернет–портал правовой информации. URL: <http://actual.pravo.gov.ru/text.html#hash=820f90f2a67e98d5e322a3f49b5104115a2c498adab4eb14b3f3f8fcaaba7ce3&sfc=1&it=1&t=3&ipr=1> (дата обращения 20.12.2023)

4. Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25.06.2002 N 73-ФЗ // Официальный интернет–портал правовой информации URL: <http://actual.pravo.gov.ru/text.html#hash=2a4c593204677b7b85efcf1e9386c6061d9cf4671e76d3bf409568b23185f949&sfc=1&it=1&t=3&ipr=1> (дата обращения 20.12.2023)

5. Постановление Правительства РФ от 16 апреля 2012 г. N 326 «Об утверждении Положения о совместной подготовке проектов документов территориального планирования» // Информационно правовой портал URL: <https://base.garant.ru/70163248> (дата обращения 19.12.2023)

6. Постановление Правительства РФ от 27.12.2000 N 1008 «О порядке проведения государственной экспертизы и утверждения градостроительной, предпроектной и проектной документации» // Информационно правовой портал. URL: <https://base.garant.ru/12121542> (дата обращения 22.12.2023)

7. Приказ Минстроя России от 26 апреля 2022г. № 326/пр «Об утверждении Порядка осуществления контроля за соблюдением органами государственной власти субъектов Российской Федерации законодательства о градостроительной деятельности (за исключением территориального планирования)» // Консультантплюс URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_418844 (дата обращения 22.12.2023)

8. Закон г. Москвы от 25 июня 2008 г. N 28 «Градостроительный кодекс города Москвы» (с изменениями и дополнениями) // Консорциум кодекс. Электронный

фонд правовой и нормативно-технической документации URL: <https://docs.cntd.ru/document/3692117> (дата обращения 22.12.2023)

9. Закон Санкт-Петербурга О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге (с изменениями на 1 декабря 2023 года) // Консорциум кодекс. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации URL: <https://docs.cntd.ru/document/891821322>(дата обращения 22.12.2023)

10. Постановление Правительства Севастополя от 2 сентября 2021 года N 413-ПП «Об утверждении Положения об особенностях регулирования отношений в области градостроительной деятельности на территории города федерального значения Севастополя» // Официальный интернет–портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/9200202109100019>(дата обращения 22.12.2023)

11. Аракельян Н. В. Правовое регулирование градостроительной деятельности (гражданско-правовой аспект): автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.03. – Краснодар, 2010

12. Харисова, Л.М. Правовое регулирование градостроительной деятельности / Л.М. Харисова. — Текст: электронный // NovaInfo, 2016. — № 42 — С. 212-214 — URL: <https://novainfo.ru/article/4676> (дата обращения: 03.01.2024).

13. Сперанский О.В. Система норм правового регулирования градостроительной деятельности в Российской Федерации. // Образование и право. - 2022. - №4. - С. 110-113.