

*Е.Р. Ладыгина**

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ИЗМЕНЕНИЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА ГОРОДА МОСКВЫ, ЗОНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ В СВЯЗИ С РАСШИРЕНИЕМ ТЕРРИТОРИИ ГОРОДА МОСКВЫ

Ключевые слова: градостроительное зонирование, расширение границ города Москвы, правила землепользования и застройки, установление правового режима земель, генеральный план, земли населенных пунктов.

Ladygina E.R. Legal issues of the amendments to the General plan of Moscow city and town zoning caused by expansion of the territory of the Moscow city

The article considers the issues of legal support of the extension of the territory of the city of Moscow and features of establishing the legal order of land plots within the borders of the newly established administrative-territorial unit in complex application of institutions of territorial planning and zoning.

Some examples are given for solution of similar problems in the United States (New York City) and Germany (Berlin City). The urgency of this legislative support to ensure the application of the principles of transparency and objective necessity of reduction of forest-park and green areas is demonstrated, as well as the realization of the rights of citizens to participate in making planning decisions. The questions of development of a mechanism for ensuring the implementation of the norms fixed, which should be developed taking into account the legal, economic and environmental component.

The necessity to ensure the functioning of a control system for compliance with environmental and other constitutional rights of citizens at all stages of the accession of the territories of the Moscow region to the territory of Moscow as a city of Federal importance. Such a system of multi-level control should work with the participation of representatives of not only the state bodies but also of public organizations and other associations of citizens. This will not only ensure the observance of environmental rights of citizens, but also to preserve the historically shaped architectural appearance of the settlements included in the composition of the city of Moscow.

В данной статье рассматриваются вопросы правового обеспечения расширения территории города Москвы и особенности установления правового режима земельных участков в границах вновь образованной административно-территориальной единицы при комплексном применении институтов территориального планирования и градостроительного зонирования.

Актуальность рассматриваемой темы возросла с момента вступления в силу Федерального закона от 29 июня 2012 года № 96-ФЗ «О внесении изменений в от-

© Ладыгина Е.Р., 2012.

* Аспирантка кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова. [e.ladygina@bk.ru]

дельные законодательные акты Российской Федерации», которым устанавливается порядок постепенного и поэтапного устранения различий и коллизий между региональным законодательством города Москвы с присоединенными к ней территориями Московской области и федеральным законодательством¹. Изменения коснулись практически всех отраслей законодательства: земельного, градостроительного, налогового, жилищного, лесного, законодательства об отходах производства и потребления, законодательства о регистрации прав на недвижимое имущество и ряда других отраслей.

Очевидная потребность в расширении административно-территориальных границ города Москвы как одного из крупнейших центров городской экономики, хозяйства и строительства является одной из основных предпосылок совместно принятого законодательными органами Москвы и Московской области решения об изменении границ указанных субъектов РФ², а также необходимости внесения изменений и актуализации существующего Генерального плана города Москвы³, Градостроительного кодекса г. Москвы⁴. Данное совместное решение было утверждено Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 27 декабря 2011 г., которым был установлен срок наступления соответствующих картографических изменений – 1 июля 2012 года⁵.

Следует отметить, что помимо очевидных географических, картографических и иных территориальных характеристик, изменения затрагивают правовую, социально-экономическую и иные сферы общества. Особый статус города Москвы как столицы Российской Федерации⁶ определяет местонахождение федеральных органов власти РФ, и, соответственно, является объективной причиной концентрации большей части производственного и биосоциального потенциала страны.

Целью принимаемых законодательных актов является решение вопросов обеспечения создания рабочих мест, транспортной доступности, строительства объектов жилой недвижимости, доступной для приобретения различными со-

¹ Федеральный закон от 29 июня 2012 г. № 96-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02 июля 2012 г. № 27. Ст. 3587.

² Соглашение об изменении границы между субъектами Российской Федерации городом Москвой и Московской областью от 29 ноября 2011 г., утв. постановлениями Московской городской думы от 7 декабря 2011 г. № 372 и Мособлдумы от 7 декабря 2011 г. № 1/177-П.

³ Закон г. Москвы от 5 мая 2012 г. № 17 «О Генеральном плане города Москвы».

⁴ Закон г. Москвы от 25 июня 2008 г. № 28 «Градостроительный кодекс города Москвы», в ред. законов г. Москвы от 8 июня 2011 г. № 27, от 6 июля 2011 г. № 32, от 11 апреля 2012 г. № 12.

⁵ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 27 декабря 2011 года № 560-СФ // Собрание законодательства РФ, 02 января 2012 г. № 1. Ст. 17.

⁶ Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации», в ред. федеральных законов от 18 июля 1995 г. № 107-ФЗ; от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 26 июня 2007 г. № 118-ФЗ.

циальными группами населения, с учетом необходимости соблюдения экологических требований и мероприятий по охране окружающей среды от различных видов загрязнений.

Опыт решения поставленных задач при использовании институтов территориального планирования и градостроительного зонирования имеется в ряде зарубежных государств. Такой опыт используется для развития территорий, как свободных от застройки, так и в условиях сложившейся застройки. Примерами успешной реализации различных моделей пространственно-экономической организации земель населенных пунктов являются: американская модель зонирования, применяемая в Нью-Йорке; немецкая модель планирования, в рамках которой на протяжении более чем девяноста лет развивается Берлин⁷. Опыт изменения границ города Москвы имелся и в советский период в условиях доминирования института планирования в рамках командной экономики. Постановлением Совета министров РСФСР от 20 августа 1960 г. № 1300 были урегулированы не только пространственные характеристики изменений границ города, но и административно-хозяйственные вопросы, связанные с расширением границ города Москвы, а также лесопаркового защитного пояса⁸.

Следует отметить, что современное законодательство о защитных лесных поясах, о защите зеленых насаждений города Москвы⁹ не отвечает в должной мере темпам экономического развития, наращивания производственного и социального потенциала расширяющейся столицы при крайне актуальной задаче по соблюдению эколого-значимых интересов граждан и сохранению окружающей среды.

В частности, в Федеральный закон от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»¹⁰ введена ст. 4.5¹¹, которая позволяет уполномоченным органам исполнительной власти новой, «большой» Москвы относить существующие лесопарковые и зеленые зоны к зеленому фонду и тем самым снимает запрет, установленный п. 6 ст. 105 Лесного кодекса РФ, которая закрепляет невозможность изменения границ лесопарковых зон, зеле-

⁷ Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin, (Groß-Berlin-Gesetz) vom 27. April 1920 – Закон об образовании нового Берлина («Закон о Большом Берлине») от 27 апреля 1920 г.

⁸ Постановление Совета министров РСФСР от 20 августа 1960 г. № 1300 «Административно-хозяйственные вопросы, связанные с расширением границ города Москвы и лесопаркового защитного пояса».

⁹ Закон города Москвы от 5 мая 1999 года № 17 «О защите зелёных насаждений», в ред. законов г. Москвы от 21 февраля 2001 г. № 6, от 19 декабря 2001 г. № 81, от 25 июня 2003 г. № 42, от 17 марта 2004 г. № 12, от 24 ноября 2004 г. № 79, от 18 января 2006 г. № 5, от 4 июля 2007 г. № 32, от 21 ноября 2007 г. № 45, от 20 мая 2009 г. № 12, от 11 апреля 2012 г. № 12.

¹⁰ Федеральный закон от 04 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 11 декабря 2006 г. № 50. Ст. 5279.

¹¹ Введена Федеральным законом от 29 июня 2012 г. № 96-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02 июля 2012 г. № 27. Ст. 3587.

ных зон и городских лесов, приводящее к уменьшению площади перечисленных. Прогнозируя возможное игнорирование интересов граждан, населяющих территории, прилежащие к таким экологически ценным зонам; возможную коррупционную составляющую и долю субъективизма принимаемых органами исполнительной власти решений, представляется целесообразной в нынешний переходный период проработка вопросов, обеспечивающих прозрачность и реализацию принципа объективной необходимости сокращения лесопарковых и зеленых зон на законодательном уровне.

Продолжая вышеизложенное, следует отметить, что рассматриваемая тема представляет научный и практический интерес, в том числе и с точки зрения конституционно-правовых основ регулирования изменения границ территорий субъектов и обеспечения учета мнения граждан при принятии соответствующих решений; законодательного регулирования земельно-правовых и градостроительных вопросов, возникающих при планировании рационального использования существующих и развития создаваемых территорий; обеспечения соблюдения законодательства об охране окружающей среды и др. Указанные выше сферы правовых интересов являются свидетельством комплексности рассматриваемых институтов – территориального планирования и градостроительного зонирования, нормативное регулирование которых имеет межотраслевой характер.

В практической деятельности, связанной с определением правового режима земель, вне зависимости от принадлежности к какой-либо определенной Земельным кодексом РФ¹² (далее – ЗК РФ) категории, все чаще применяются нормы градостроительного зонирования в части установления видов разрешенного использования, функциональных зон и т.д.

Однако в Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»¹³ и в Федеральный закон от 25 октября 2011 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» были внесены изменения¹⁴, в соответствии с которыми исполнение обязанности субъектом РФ – городом Москвой разработки, принятия и утверждения правил землепользования и застройки повсеместно отсрочено до 31 декабря 2014 года, что продлевает возможность принятия решений о выдаче разрешений на строительство, о переводе земель из одной категории в другую органами государственной власти РФ и органами местного самоуправления. Другим же субъектам на территории России такая отсрочка предоставлена федеральным законодательством лишь до 31 декабря 2012 года. Таким образом, с 1 января 2013 года *de facto* будет иметь место законодательное регулирование

¹² См.: Земельный кодекс РФ от 25 декабря 2001 г. № 136-ФЗ, гл. 14–18.

¹³ Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 03 января 2005 г. № 1 (часть 1). Ст. 17.

¹⁴ Внесены Федеральным законом от 29 июня 2012 г. № 96-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // См.: Там же.

градостроительной деятельности по «двойному стандарту» – для города Москвы и для всех остальных территорий нашей страны.

Также следует отметить, что расширение границ одного из городов федерального значения – города Москвы связано с необходимостью решения не только частных транспортных, демографических, экологических задач региона, но и с реализацией задачи по переходу страны к стратегии и политике устойчивого развития¹⁵. Принципы, закрепленные в актах международного права, принятых на Первой межправительственной конференции по окружающей человека среде в Стокгольме (1972 г.)¹⁶ и последующих конференциях в Рио-де-Жанейро (1982, 1992¹⁷ гг.), в Йоханнесбурге (2002 г.)¹⁸, находят и находят прямое закрепление в нормах национального законодательства РФ: ранее действовавшего Градостроительного кодекса Российской Федерации от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ (далее – ГрК 1998 года), закрепляющие в ст. 3 к качеству одного из основополагающих принципов обеспечение условий для устойчивого развития поселений и населенных территорий, а также ныне действующего Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (далее – ГрК РФ), отдельно выделяющие в ст. 2 обеспечение устойчивого развития территорий на основе территориального планирования и градостроительного зонирования в качестве первого из основных принципов законодательства о градостроительной деятельности.

Несмотря на наличие законодательного закрепления основ рационального использования территорий, создаваемого с учетом приоритета решения задач по охране окружающей среды, ученые-юристы отмечают, что на практике имеет место ситуация, связанная с нарушением баланса между публичными и частными интересами¹⁹.

Представляется, что одним из источников такого дисбаланса является отсутствие закрепленных на федеральном уровне норм-принципов, устанавливающих основы подхода к решению вопросов регионального и местного значения в субъектах РФ и муниципальных образованиях.

На сегодняшний день не существует выверенных практикой и обозначенных в законе принципов градостроительного зонирования, которые позволили бы реализовать политику рационального использования и охраны земель при расшире-

¹⁵ Устойчивое развитие («sustainable development») определяется как развитие, при котором нынешние поколения удовлетворяют свои потребности, не лишая будущие поколения возможности удовлетворять собственные нужды, собственные потребности. См.: Доклад Всемирной комиссии ООН по окружающей среде и развитию «Наше общее будущее». 1987 г.

¹⁶ Стокгольмская декларация. Принята в г. Стокгольме 16 июня 1972 г. на Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды.

¹⁷ Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию. Принята в г. Рио-де-Жанейро 14 июня 1992 г.

¹⁸ Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию. Принята в г. Йоханнесбурге 4 сентября 2002 г.

¹⁹ *Чередников А.В.* Градостроительное зонирование как способ определения правового режима земель // Экологическое право, 2011. № 6.

нии границ города Москвы в условиях сложившейся застройки и изменяющихся социально-экономических условий.

В рассматриваемой ситуации в качестве принципа можно выделить нормы п. 2 ст. 85 ЗК РФ и п. 1 ст. 36 ГрК РФ, закрепляющие правило, согласно которому правовой режим земельного участка (в составе земель населенных пунктов) определяется градостроительным регламентом в составе правил землепользования и застройки – документа градостроительного зонирования. Также, на сегодняшний день, можно считать утвердившимся принцип разрешенного использования земельного участка, пришедший на смену принципу целевого использования земельного участка. Тем не менее в законодательстве не находит отражения ряд важных принципов, в рамках которых устанавливались бы правила, согласно которым одна территориальная зона должна охватывать несколько земельных участков; рядом с зонами опасного производства нельзя создавать жилые зоны; прозрачность информации о проведении публичных слушаний и публикаций результатов последних и т.д.

Несмотря на то, что указанные вопросы находят свое отражение в специальном законодательстве (санитарно-эпидемиологическое, муниципальное и др.), представляется необходимым закрепление их в качестве основных начал градостроительного зонирования на федеральном уровне, а также на уровне законодательства города Москвы (в Градостроительном кодексе города Москвы). Но, учитывая упомянутые выше отсрочки, предоставленные «большой Москве» в части необходимости принятия правил землепользования и застройки, особого внимания заслуживает проработка мер правового регулирования застройки на территории города Москвы по старому типу – при принятии решений органами исполнительной власти, как регионального, так и муниципального уровня.

Для таких целей, рассматривая вопрос о необходимости соблюдения федерального законодательства при реализации расширения территории города Москвы, следует обратить внимание на возможность превентивного регулирования потенциальных нарушений. Ввиду наличия образовавшейся большой территории и высокой концентрации населения на ней, актуальной является проблема обеспечения реализации прав граждан на участие в принятии градостроительных решений. Представляется, что одним из базовых принципов зонирования территорий населенных пунктов – в целом, и установления градостроительных регламентов – в частности, является возможность населения конкретного муниципального образования определять тенденции функционального развития населяемой территории. Город Москва, в свою очередь, ограничивает свое население в возможности использования механизмов прямой и представительной демократии при принятии такого рода решений. С другой стороны, следует учитывать, что зачастую имеют место ситуации, при которых представители населения конкретно взятой территории блокируют принятие стратегически важных решений, в том числе о строительстве объектов промышленности и других отраслей хозяйства.

С другой стороны, градостроительное, информационное законодательство, а также законодательство об организации органов государственной власти и мест-

ного самоуправления Российской Федерации на федеральном уровне, закрепляет нормы о доступе граждан как субъектов градостроительных правоотношений к информации о градостроительной деятельности, об их участии в принятии решений или предоставлении им возможности оказывать влияние на принимаемые решения посредством механизма публичных слушаний, порядка ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, использования сети Интернет и т.д. Однако на практике данные механизмы часто обходятся заинтересованными субъектами, что во многих случаях порождает не отвечающую интересам общества застройку территорий и иные негативные последствия.

Такое положение обуславливает необходимость закрепления более четких нормативных положений, устанавливающих порядок информирования населения о возможностях осуществления им прав в сфере градостроительных правоотношений на уровне законодательства города Москвы, а также ответственность органов власти и иных субъектов за нарушение такого законодательства на федеральном уровне. А также представляется необходимым повышение уровня осведомленности населения о планируемой застройке, повышение количества и качества представляемой населению информации о планируемых объектах застройки.

Одной из наиболее актуальных проблем, вытекающих из процесса расширения границ города Москвы, является потенциальный ущерб для земель сельскохозяйственного назначения. На землях данной категории и так за последние десятилетия путем использования пробелов в законодательстве и возможности влияния на принимаемые органами исполнительной власти градостроительные решения происходит застройка, не соответствующая целевому назначению таких земель. Принимаемые органами исполнительной власти (в основном, главами администраций) решения об изменении видов разрешенного использования земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения с, например, «для сельскохозяйственного производства» на «для индивидуального жилищного строительства» или «для дачного строительства», являются результатом хаотичной коттеджной застройки Московской области. Кроме того, в Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»²⁰ 29 июня 2012 года были внесены изменения²¹, которые закрепляют преимущественное право покупки городом Москвой земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, отнесенных в результате изменения границ города Москвы к землям населенных пунктов. Такое императивное предписание будет действовать до 1 января 2025 года.

Анализируя вышеуказанные обстоятельства, необходимо отметить, что в связи с расширением территории города федерального значения Москвы существует ряд проблем, которые необходимо урегулировать как на уровне федерального за-

²⁰ Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Собрание законодательства РФ, 29 июля 2002 г. № 30. Ст. 3018.

²¹ Федеральный закон от 29 июня 2012 г. № 96-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // См.: Там же.

конодательства, так и на уровне регионального и местного законодательства. Безусловно следует отметить положительные моменты, созданные законодателем:

- возможности применения налоговых льгот и дифференциация ставки налога на имущество физических лиц;
- облегчение процедуры переоформления правоустанавливающих документов на уже зарегистрированные объекты недвижимости;
- переходный этап в регулировании земельно-правовых и градостроительных вопросов, связанных с присоединением части территории Московской области;
- поэтапное выравнивание тарифов на электроэнергию и услуги ЖКХ;
- сохранение благоприятных условий для субъектов малого и среднего бизнеса в виде возможности использования в течении двух лет системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход;
- урегулирование вопросов, связанных со статусом уже существующих объектов размещения отходов производства и потребления, нахождение которых в границах населенных пунктов запрещено²²;
- отсрочка в необходимости повсеместного принятия правил землепользования и застройки на территории каждого муниципального образования на территории «большой» Москвы до 1 января 2014 года.

Несмотря на указанные положительные моменты, закрепленные в Федеральном законе от 29 июня 2012 года № 96-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», существует необходимость в создании механизма обеспечения реализации закрепленных норм.

Такой механизм следует разработать с учетом правовой, экономической и экологической составляющей. Положения федерального законодательства, закрепляющие общие принципы и тенденции в регулировании расширения территории города Москвы, необходимо развить и детализировать путем принятия соответствующих региональных нормативных правовых актов, исключающих наличие коллизий с федеральными законами. Также при разработке и внесении предложений по формированию бюджета страны на очередной год необходимо учитывать потребности в обеспечении реализации принятого на федеральном уровне решения. Необходимо обеспечить функционирование системы контроля за соблюдением экологических и иных конституционных прав граждан на всех этапах присоединения территорий Московской области к территории города федерального значения Москвы. Представляется, что такая система должна функционировать с участием не только представителей государственных органов, но и представителей общественных организаций и иных объединений граждан. Система многоуровневого контроля позволит не только обеспечить соблюдение экологических прав граждан, но и сохранить исторически сложившийся архитектурный облик населенных пунктов, вошедших в состав города Москвы.

²² Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 29.06.1998. № 26. Ст. 3009.