

УДК 332.1

ИССЛЕДОВАНИЕ ПРОЦЕДУРЫ ФУНКЦИОНАЛЬНОГО ЗОНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Белюсова Е.В.

к.э.н., доцент

Уральский государственный экономический университет,

Екатеринбург, Россия

Хайруллина Д.Р.

Студент,

Уральский государственный экономический университет,

Екатеринбург, Россия

Аннотация

В статье исследуются практические и правовые аспекты распределения земель города, процедура функционального зонирования территории муниципального образования как главный инструмент территориального планирования. Полученные результаты показывают, что эффективное функциональное зонирование способствует устойчивому развитию территорий, минимизации конфликтов землепользования и повышению качества городской среды. Но, к сожалению, на практике часто встречаются проблемы, связанные с недостатком сведений, слабой интеграцией ГИС-технологий и игнорированием местных особенностей. Для преодоления указанных недостатков формулируются рекомендации по оптимизации процедуры, включая усиление межведомственного взаимодействия и применение современных методов анализа.

Ключевые слова: Функциональные зоны, муниципальное образование, устойчивое развитие, правила землепользования и застройки.

STUDY OF THE FUNCTIONAL ZONING PROCEDURE FOR THE TERRITORY OF A MUNICIPALITY

Belusova E.V.

c.e.s., Associate Professor

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

*Ural State University of Economics,
Yekaterinburg, Russia*

Khayrullina D.R.

Student,

*Ural State University of Economics,
Yekaterinburg, Russia*

Abstract

The article explores the practical and legal aspects of land distribution in the city, as well as the procedure for functional zoning of the municipal territory as the main tool for territorial planning. The results show that effective functional zoning contributes to sustainable development, minimizes land use conflicts, and improves the quality of the urban environment. However, there are often challenges in practice, such as a lack of information, weak integration of GIS technologies, and disregard for local specifics. To address these issues, the article provides recommendations for optimizing the procedure, including strengthening interdepartmental cooperation and using modern analysis methods.

Keywords: Functional zones, municipal education, sustainable development, land use and development regulations.

Земля в населённых пунктах представляет собой ограниченный и достаточно дефицитный ресурс. Рациональное распределение пространства определяет не только внешний облик городов, но и классический уровень комфорта жителей. На данный момент ключевым фактором пространственного планирования — это устойчивое развитие, на практике под данным термином скрывается один самых сложных балансов публичного интереса и частной инициативы девелоперов.

Основная проблема скрывается в процедуре реализации, ГрК РФ чётко разделяет два процесса: проектирование (функциональные зоны в генплане) и фиксирование настоящего (территориальные зоны ПЗЗ), и нередко между

ними возникает правовой разрыв. Местные администрации формируя зоны на картах, совершают технические ошибки, то есть игнорируют полную картину, перегружая социальные инфраструктуры, зачастую ущемляя права собственников земель¹.

Целью данного исследования является комплексный разбор стадий и специфики процедуры функционального зонирования муниципальных земель. Для достижения данной цели автором поставлен ряд задач: конкретизировать, что такое функциональные зоны с точки зрения закона; выявить проблемные аспекты; предложить конкретные, работающие решения.

Самая классическая ошибка — считать одним и тем же функциональное и градостроительное зонирование. Функциональное зонирование представляет собой первичный этап планирования территорий, результаты которого фиксируются с генеральном плане муниципального образования. В соответствии со статьёй 23 ГрК РФ, именно в ней определяются стратегические направления эволюции регионов. Выделение функциональных зон представляет собой стратегический ориентир и манифест планов местных органов управления, определяющий будущую локализацию жилой застройки и производственных площадок.

Градостроительное зонирование, напротив, носит тактический характер и оформляется через правила землепользования и застройки, ПЗЗ устанавливают жёсткие правовые регламенты и предельные параметры строительства здесь и сейчас. Как отмечают О. И. Красов², правовой режим земель населённых пунктов определяется совокупностью обеих процедур, однако первичным всегда остается функциональной базис.

Процедура разработки и утверждения функциональных зон включает в себе несколько обязательных стадий:

¹ Составлено автором по [1]

² Составлено автором по [3]

- 1.Сборы исходных данных о современном использовании земель и их экологическом состоянии;
- 2.Подготовка проекта генерального плана специализированными проектными институтами;
- 3.Согласование проекта с органами государственной власти;
- 4.Проведение обязательных публичных слушаний или общественных обсуждений для выявления мнение населения;
- 5.Утверждение документа представительным органом местного самоуправления.

Реализация этих стадий Златоустовском городском округе имеет ярко выраженную специфику, Златоуст-город со сложным горным рельефом и моно промышленной структуры экономики. Процесс выявления функциональных зон здесь напрямую сталкиваются с границами земель лесного фонда и особо охраняемых природных зон, при актуализации генерального плана Златоуста местная администрация вынуждена решать следующую задачу: обеспечивать развитие производственных зон Златоустовского металлургического и моно машиностроительного заводов, не нарушая при этом жёсткие экологические ограничения рекреационных и защитных лесных зон. Это приводит к тому что процедура согласования функциональных границ затягивается из-за пересечения интересов Россельхоза, Минприроды РФ и муниципалитета.

Главный дефект современной процедуры функционального зонирования — это декларативный характер мнения населения. Статья 28 Федерального закона № 131-ФЗ обязывает муниципалитеты проводить публичные слушания по проектам генерального плана. Казалось бы, это прямая демократия, однако правоприменительная практика в Златоустовском городском округе, как и в большинстве промышленных моногородов Урала, обнажает серьезные системные противоречия.

Юридический статус результатов слушаний парадоксален, органы местной власти обязаны организовать обсуждение, собрать замечания, опубликовать протокол, на этом обязанности заканчиваются. Мнение жителей, высказанное на таких слушаниях, носит исключительно рекомендательный характер, администрация города Златоуста вправе полностью проигнорировать протесты граждан против, например, расширения производственной или коммунальной зоны за счет уменьшения зеленых насаждений в жилых кварталах.

Вторая системная проблема процедуры — это так называемые «скрытые конфликты границ», при наложении карт функционального зонирования генерального плана Златоуста на кадастровую карту Росреестра регулярно выявляются пересечения. Частные земельные участки, находящиеся в собственности граждан под индивидуальное жилищное строительство (ИЖС), внезапно оказываются внутри функциональных зон рекреации или транспортной инфраструктуры, это мгновенно связывает руки собственникам. Они не могут получить разрешение на реконструкцию дома или продать имущество по рыночной стоимости.

Такой правовой дуализм провоцирует затяжные судебные разбирательства, конституционный Суд РФ неоднократно указывал на необходимость соблюдения баланса властных полномочий и прав собственников. Тем не менее, процедура изменения функциональной зоны по инициативе снизу (от граждан или малого бизнеса Златоуста) остается максимально усложненной и непрозрачной. Чтобы исключить подобные конфликты, процедуру зонирования необходимо дополнить механизмом обязательной досудебной независимой экспертизы на стадии подготовки проекта.

Проведенное исследование процедуры функционального зонирования в границах муниципальных образований (на примере Златоустовского городского округа) позволяет сделать несколько принципиальных выводов.

Во-первых, существующий правовой механизм разделения пространственного планирования на стратегическое (генеральный план) и тактическое (ПЗЗ) в теории выглядит логичным, но на практике часто дает сбои, главная причина — отсутствие гибкости и затяжной характер согласования изменений границ зон с федеральными ведомствами, что особенно критично для промышленных центров со сложным ландшафтом и обилием лесных массивов.

Во-вторых, институт публичных слушаний в его нынешнем виде во многом остается формальной процедурой. Рекомендательный статус мнения населения снижает уровень доверия граждан к решениям местных властей. Для решения этой проблемы предлагается законодательно зафиксировать перечень критических ситуаций (например, изменение функционального назначения рекреационных или защитных зон под жилую и промышленную застройку), при которых результаты публичных обсуждений будут иметь для администрации обязательную, а не рекомендательную юридическую силу³.

В-третьих, минимизация рисков нарушения прав собственников земельных участков требует создания единой цифровой платформы, автоматически сопоставляющей данные ЕГРН с проектами новых функциональных зон до момента их официального утверждения. Только через прозрачность процедур и жесткое соблюдение баланса интересов возможно достижение заявленных целей устойчивого развития современных российских городов.

Библиографический список:

1. Актуальные проблемы теории земельного права России: монография / Е. Н. Абанина, Н. Н. Аверьянова, Е. С. Болтанова (и др.) ; под общ. ред. А. П. Анисимова. – Москва : Юстицинформ, 2020. – 800 с. (1)

³ Составлено автором по [2]

2. Галоян, А. Р. Публичные слушания в муниципальных образованиях / А. Р. Галоян // Вестник Амурского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2018. – № 82. – С. 46–50. (2)
3. Крассов, О. И. Земельное право : учебник / О. И. Крассов. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2021. – 560 с. (3)
4. Панфёров, Е. А. К вопросу о градостроительном зонировании / Е. А. Панфёров // Экономика и бизнес: теория и практика. – 2019. – № 2. – С. 111–114. (4)
5. Полежаев, О. А. Гражданско-правовое регулирование отношений застройки земельных участков в Российской Федерации : монография / О. А. Полежаев. – Москва : Юстицинформ, 2017. – 280 с. (5)
6. Санок, С. И. Необходимость разработки методики правил землепользования и застройки / С. И. Санок, Н. В. Переверзева // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. – 2017. – № 2 (33). – С. 14–18. (6)