

## КОНКРЕТИЗАЦИЯ СУЩНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ГОРОДСКИХ ОКРУГАХ

**К.С. Харькова**, магистрант

**А.Н. Левичев**, магистрант

**Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова**  
(Россия, г. Ярославль)

DOI: 10.24411/2500-1000-2019-11961

***Аннотация.** В статье приводятся различные подходы к интерпретации территориального планирования, включены определения градостроительного зонирования и планировки территории, приведена сравнительная характеристика между этими категориями, составлена схема взаимосвязи данных процессов. Кроме того, приведены позиции ученых касательно спорных моментов в отечественном законодательстве в сфере территориального планирования.*

***Ключевые слова:** территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировка территории, территориальные зоны, функциональные зоны.*

Издавна людьми подготавливались и реализовывались различные территориальные решения, связанные с организацией пространств государства, областей, краев и городов. Однако в качестве сложной организованной совместной деятельности органов власти и специалистов различных областей знаний территориальное планирование существует около века.

Современные тенденции складываются таким образом, что все большее значение

приобретает пространство, территория. Они являются ключевым фактором в развитии страны, региона, муниципального образования. В связи с этим особенно важно уделять пристальное внимание территориальному планированию.

На сегодняшний день существует несколько вариантов определения понятия «территориальное планирование». Представим их в таблице 1.

Таблица 1. Определение понятия «территориальное планирование» [1; 2, с. 8]

<b>Территориальное планирование (в науке) – это:</b>	теория и практика наиболее рациональной организации территории и размещения в ее пределах производственных предприятий, коммуникаций и мест расселения с комплексным учетом его географических, экономических, архитектурно-строительных и инженерно-строительных факторов и условий
	процесс проектирования, разработки схемы (проекта) территорий разного пространственно-временного ранга
	развивающаяся область знаний, включающая методологические и методические основы территориального планирования
<b>Территориальное планирование (в законодательстве) – это</b>	планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения

Таким образом, территориальное планирование в науке рассматривается гораздо шире, чем в законодательстве. Однако вне зависимости от подходов, сущность территориального планирования сводится к тому, что оно представляет собой деятельность по учету пространственных территориальных закономерностей размеще-

ния природных, социальных и экономических явлений и их взаимодействий.

Основы территориального планирования в России закрепляются Градостроительным кодексом РФ. Территориальное планирование, согласно кодексу, осуществляется на нескольких уровнях. Данный процесс можно представить рисунком 1.



Рис. 1. Территориальное планирование в России [1]

Таким образом, территориальное планирование, осуществляемое на разных уровнях, взаимосвязано.

Рассмотрим территориальное планирование в городских округах, поскольку они являются важными составляющими в системе планирования развития территорий как на уровне местного самоуправления, так и на региональном и федеральном уровнях.

В законодательстве и научной литературе нет четкого определения территориального планирования в городских округах. Однако это определение выводится из понятия территориального планирования. Существуют различные подходы к его интерпретации, которые можно отнести и к территориальному планированию в городских округах в частности. Некоторые из имеющихся подходов представлены в рисунке 2.



Рис. 2. Подходы к определению территориального планирования в городских округах [3, с. 249-252]

Основываясь на приведенных определениях, можно сделать вывод, что территориальное планирование в целом призва-

но конкретизировать на местности существующие прогнозы, программы и планы развития, дополняя и обогащая их, осу-

ществляя «привязку» к конкретной территории с учетом ее географических, социальных и иных особенностей.

Между тем в законодательстве и научной литературе в понятие территориального планирования вкладывают понятие градостроительного зонирования и проектировки территории. Но на наш взгляд, следует строго разграничивать данные понятия.

В определении градостроительной деятельности Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрК РФ) наряду с территориальным планированием, перечисляет мероприятия по градостроительному зонированию и планировке территории: «Градостроительная деятельность - деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории...сноса объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, благоустройства территорий» (п. 1) ст. 1 ГрК РФ).

То есть кодекс разграничивает данные понятия. Но это не означает, что они не

взаимосвязаны. Они тесно связаны друг с другом, поэтому в целях лучшего представления о том, что такое территориальное планирование, целесообразно рассмотреть определения и взаимосвязи данных процессов, а также связанные с ними нормативные акты через рисунок 3, представленный на следующей странице.

В дополнение к рисунку стоит отметить принципиальные отличия территориального планирования от градостроительного зонирования [4]:

1) Территориальное планирование – это деятельность, связанная с определением долгосрочных целей, в то время как градостроительное зонирование направлено на текущее, тактическое регулирование.

2) Документы территориального планирования отражают видение будущего развития территории, а то время как документы градостроительного зонирования отображают текущее состояние территории.

3) Устанавливаемые генеральным планом функциональные зоны не устанавливают правовой режим земельных участков, в то время как установление территориальных зон влечет за собой правовые последствия.



Рис. 3. Взаимосвязь территориального планирования с градостроительным зонированием и планировкой территории [1]

Однако в законодательстве до сих пор существуют некоторые неопределенности, на которые обращают внимание различные ученые в сфере земельного права.

Так, Н.В. Кичигин, Н.А. Андрианов [5] выделяют следующие спорные моменты:

1) Вопросы о соотношении правил землепользования и застройки (далее – ПЗЗ) и генерального плана: с одной стороны, ч. 3 ст. 31 ГрК РФ гласит, что при подготовке ПЗЗ должны лишь учитываться положения генерального плана. С другой стороны, ч. 9 ст. 31 устанавливает, что проект ПЗЗ должен проверяться на соответствие генеральному плану. В этой связи существует неопределенность: должны ли ПЗЗ лишь учитывать или полностью соответствовать генеральному плану.

2) В законодательстве перечислены виды территориальных зон, но не закреплены виды и состав функциональных зон, что может привести к коллизиям на местном уровне.

3) Закон прямо не определяет, что функциональные зоны состоят из территориальных зон и подзон, что наряду с выделенной проблемой п.1 влечет за собой судебные разбирательства и неопределенность в территориальном планировании.

Вместе с тем ученым, кандидатом юридических наук, Борисовым А.А. выделяется ряд судебных практик, на основании

которых некоторые из вышеизложенных проблем становятся разрешаемыми.

1) По одному из дел суда Уральского округа было принято решение, суть которого сводится к тому, что ПЗЗ должны соответствовать, а не только лишь учитывать положения генерального плана.

2) Арбитражный суд Самарской области от 19.10.2009 по делу № А55-7571/2009 постановил, что территориальные зоны, устанавливаемые на карте градостроительного зонирования в ПЗЗ, должны соответствовать функциональному назначению территории, установленному в генеральном плане.

Таким образом, вопрос о соотношении территориального планирования, градостроительного зонирования и планировке территории становится, на наш взгляд, очевидным. Так, территориальное планирование в городских округах имеет стратегическую направленность, в то время как градостроительное зонирование – тактическую, оно же не должно противоречить положениям документов территориального планирования. Планировка территории – это исключительно практическая деятельность, направленная на определение объектов застройки, заключением договоров с соответствующими организациями по развитию определенного участка территории.

#### Библиографический список

1. *Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 16.12.2019).*
2. *Позаченюк, Е.А.* Территориальное планирование. – Симферополь, Доля, 2003. – 287 с.
3. *Борисов, А.А.*, Значение зонирования территорий при определении правового режима земель: диссертация канд. юрид. наук. – М., 2014.
4. *Градостроительное зонирование. Правила землепользования и застройки.* – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://tribunimilitium.livejournal.com/55761.html> (Дата обращения: 01.12.2019)
5. *Алтацкая, Е.Г.* Современные подходы и этапы территориального планирования в муниципальном образовании // Вестник Челябинского государственного университета. – 2015. – №1 (356). – С.5-7.

**SUMMARY OF THE NATURE OF THE TERRITORIAL PLANNING CATEGORY IN  
THE CITY DISTRICTS****K. Kharkova**, *Graduate Student***A. Levichev**, *Graduate Student***P.G. Demidov Yaroslavl State University**  
(Russia, Yaroslavl)

**Abstract.** *The article presents various approaches to the interpretation of territorial planning, includes definitions of urban zoning and territory planning, provides a comparative description between these categories, and draws up a diagram of the relationship between these processes. In addition, the positions of scientists regarding controversial issues in domestic legislation in the field of territorial planning are given.*

**Keywords:** *territorial planning, urban zoning, territory planning, territorial zones, functional zones.*