

УДК 712.3/7

## ПРОБЛЕМЫ ЗОНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ ГОРОДОВ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

*Э.Ф. Нигматуллина, кандидат юридических наук, доцент*

Наращивание промышленного производства, рост автопарков, активная жилая застройка городской территории, научно-технический прогресс и усиление антропогенного влияния неизбежно приводят к загрязнению природной среды городов. Существует два естественных фактора, способных значительно снизить загрязняющую нагрузку на городскую атмосферу – это ветер и зеленые насаждения. Между тем современная градостроительная политика местных властей не только не увеличивает внутригородские озелененные территории, а напротив, сокращает территории существующих зеленых зон.

К примеру, обеспеченность граждан г. Казани в зеленых насаждениях составляла в 2005 г. 16,6 м<sup>2</sup>, или 66,4% от нормы (социальная норма для городов с населением более 1 млн человек – 25 м<sup>2</sup>). Дефицит озеленения, и как следствие этого загрязнение воздуха, приводит к увеличению роста за-

болеваний, связанных с дыхательными путями<sup>1</sup>.

По данным статистики, соотношение площади зеленых насаждений к площади крупных городов Поволжья, Урала и Сибири является следующим<sup>2</sup> (см. табл.).

Как видно, города Пермь и Сургут по количеству зеленых насаждений занимают лидирующее положение, благодаря активно проводимым городским экологическим программам.

Сохранение в городах природных территорий – лесных массивов, лугов, болот и водоемов, увеличение экологически эффективных площадей, сохранение и восстановление биологического разнообразия во многих странах мира признается одной из важных задач городского развития. Особенно большие достижения в области сохранения и восстановления в городах «дикой природы», или «природного наследия», имеются в странах Западной и Центральной Европы (Гер-

Город	Площадь города (кв. км)	Площадь зеленых насаждений (кв. км)	% зеленых насаждений по отношению к площади города
Нижний Новгород	410	70	17,07
Казань	425	98	23,06
Уфа	754	226	29,97
Пермь	800	405	50,63
Екатеринбург	490	125	25,51
Челябинск	530	122	23,02
Тюмень	235	33	14,04
Курган	390	63	16,15
Сургут	210	98	46,67
Иркутск	776	62	7,99

мания, Австрия, Великобритания, Чехия и др.). К примеру, в Варшаве наиболее популярны лесные резерваты. Очень развита и разнообразна сеть особо охраняемых природных территорий и объектов в городах Германии. Ландшафтные парки, или ландшафтные охраняемые территории в Берлине создавались с целью сохранения или восстановления функционирования природных экосистем, ценность которых заключена в их биоразнообразии.

В начале XXI в. начались глубокие исследования и разработки по экологизации поселений путем создания и осуществления двух проектов: строительство нового города или экологичная реконструкция существующего города.

Впервые в мировой практике в Китае, недалеко от г. Чунцина, спроектирован реальный экологичный город на 500 тыс. жителей. Этот город с максимальным сохранением ландшафта, созданием зеленого пояса, экологизацией зданий. Город расположен между двумя крупными лесными массивами, пронизан зелеными коридорами. Строительство экологичного города рассчитано на 20 лет.

Согласно Градостроительному кодексу Российской Федерации развитие и застройка городской территории осуществляются в соответствии с документами территориального планирования и градостроительного зонирования. Под градостроительным зонированием понимается зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов, а территориальное планирование – планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, зон с особыми условиями использования территории (ст.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

В результате градостроительного зонирования выделяют жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов и иные виды территориальных зон. Для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент, который определяет основу правового режима земельных участков.

В соответствии с частью 11 ст.35 Градостроительного кодекса Российской Федерации к рекреационным зонам относятся зоны в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, а также иные территории, предназначенные для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом, которые в силу п.12 ст.85 Земельного кодекса Российской Федерации относятся к земельным участкам общего пользования.

Однако следует отметить, что градостроительные регламенты не распространяются на земельные участки: в границах территорий памятников и ансамблей, включенных в единый Государственный реестр объектов культурного наследия народов РФ, в границах территорий общего пользования, занятые линейными объектами, предоставленные для добычи полезных ископаемых (часть 4 ст. 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Следовательно, на озелененные территории общего пользования – территории, используемые для рекреации всего населения города и озелененные территории специального назначения: санитарно-защитные, водоохраные, защитно-мелиоративные зоны, кладбища, насаждения вдоль автомобиль-

ных и железных дорог, питомники, цветочно-оранжерейные хозяйства, не распространяются градостроительные регламенты и застраивать их не представляется возможным.

Согласно п.3 ст.209 Гражданского кодекса Российской Федерации владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами допускаются в той мере, в какой их оборот определен законом, и осуществляется их собственником свободно, если это не наносит вреда окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

Конституционный суд Российской Федерации в постановлении от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации»<sup>3</sup> подтвердил возможность нахождения публичных объектов зеленого фонда городских и сельских поселений в муниципальной собственности.

Однако территории, занятые городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, а также иные территории, предназначенные для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом, в большинстве своем относятся к числу неразграниченных земель.

В соответствии со ст.3 п.10 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности.

Территориальное планирование, определение границ функциональных зон в границах населенных пунктов, установление или изменение видов разрешенного использования земельных участков в соответствии с уста-

новленным зонированием в границах населенного пункта относятся к вопросам, подлежащим рассмотрению и решению соответствующими органами местного самоуправления.

Органом местного самоуправления на основании генеральных планов разрабатываются и утверждаются Правила землепользования и застройки, которые содержат в том числе градостроительные регламенты, карты градостроительного зонирования с отражением границ территориальных зон (ст. ст. 30, 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Правила землепользования и застройки включают в себя и положения об изменении видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

На основе изложенного органы местного самоуправления вправе осуществлять «перезонирование» городской территории путем внесения изменений в Правила землепользования и застройки.

Так, в городе Томске границы территориальных зон Р-1 (зона городских парков, скверов, бульваров, садов) и Р-2 (зона лесопарков и городских лесов, лугопарков и зон отдыха) изменены на Ж-3 (зона застройки индивидуальными жилыми домами)<sup>4</sup>. В Воронеже территориальная зона Р-1 (зеленые насаждения общего пользования), изменена на индекс территориальной зоны Ж-15 (зона нового жилищного строительства на свободных территориях, в том числе перспективные площадки)<sup>5</sup>. В Самаре часть зоны Р-2 изменена на зону Ц-2 (зона деловых и коммерческих предприятий общегородского и регионального значения), часть зоны Р-5 изменена на зону Ц-3 (зона предприятий обслуживания населения местного (районного) значения)<sup>6</sup>. В Кургане зона Р.1 «Зона природного ландшафта» (микрорайон Черемухово) изменена на территориальную зону Ж.1 «Зона застройки индивидуальными и малоэтажными жилыми домами»<sup>7</sup>. В Казани зона парков (Р-2)

и коммерческой и деловой активности (Д-1) изменена на зону многоэтажной жилой застройки в 6–20 этажей (Ж-5)<sup>8</sup> и в других городах.

Между тем Правилами создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации, утвержденными приказом Госстроя РФ от 15 декабря 1999 г. № 153, зеленый фонд города является составной частью природного комплекса города и включает в себя озелененные и лесные территории всех категорий и видов, образующие систему городского озеленения в пределах городской черты, а также озелененные лесные территории за пределами городской черты, если эти территории решениями федеральных органов управления или органов управления субъектов федерации переданы в ведение местного городского самоуправления для экологической защиты и организации рекреации городского населения.

Кроме того, в Правилах выделяют три основные категории озелененных территорий, каждая из которых имеет свои особенности по отношению к гражданскому обороту, режимам пользования и способам хозяйствования:

- озелененные территории общего пользования – территории, используемые для рекреации всего населения города;

- озелененные территории ограниченного пользования. Это территории в пределах жилой, гражданской, промышленной застройки, территорий и организаций обслуживания населения и здравоохранения, науки, образования, рассчитанные на пользование определенными группами населения;

- озелененные территории специального назначения: санитарно-защитные, водоохранные, защитно-мелиоративные зоны, кладбища, насаждения вдоль автомобильных и железных дорог, питомники, цветочно-оранжерейные хозяйства, территории, подпадающие под действие Федерального закона «Об особо охраняемых территориях». Расчет потребно-

сти в озелененных территориях данной категории ведется с учетом их функционального назначения.

Из Правил следует также то, что на генеральный план поселения наносятся все деревья и кустарники, которые подпадают под пятно застройки и по трассам инженерных сетей и нуждаются в удалении, при этом проектной организацией определяются, исходя из возраста и состояния насаждений, возможность их пересадки или необходимость вырубки с учетом дендроплана и перечетной ведомости на вырубаемые и пересаживаемые деревья и кустарники.

В Республике Татарстан контроль за использованием территории муниципальных образований производится путем введения обязательного согласования с уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ проектов генеральных планов поселений, городских округов Республики Татарстан в случае, если предложения, содержащиеся в указанных проектах, предполагают изменение существующих или в соответствии со схемой территориального планирования Республики Татарстан планируемых границ земель сельскохозяйственного назначения, границ земель особо охраняемых природных территорий регионального значения, границ земельных участков, находящихся в собственности Республики Татарстан, границ территорий объектов культурного наследия, границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства регионального значения, размещение объектов капитального строительства местного значения, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на территории Республики Татарстан<sup>9</sup>.

Исходя из изложенного, необходимо ввести экологичную корректировку генеральных планов населенных пунктов путем разработки зонирования городских биотопов как в центральной части города, так и на его периферии, с зелеными коридорами и их картографирования.

Весьма важным элементом правового регулирования отношений, связанных с «перезонированием» земель населенных пунктов, является, по нашему мнению, принятие закона субъекта Российской Федерации об охране озелененных территорий городов, в соответствии с которым охрана природы распространяется не только на конкретные виды растений и животных, но прежде всего на их жизненные пространства, экологические сообщества. Этим законом должен быть определен также перечень особо охраняемых биотопов, которые запрещено на-

рушать любым способом, в том числе и «перезонированием».

Кроме того, в целях повышения биологического разнообразия в городе, которое должно происходить за счет исключительно местных видов растений и животных, рекомендуется формирование участков «дикой природы» даже на существующих озелененных территориях (в парках, садах, скверах). Для этого на таких «заповедных» участках необходимы целенаправленное содействие возникновению древесно-кустарниковой растительности и стимулирование ее развития.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Постановление Главы администрации г. Казани от 17 февраля 2005 г. № 238 О ходе выполнения Программы «Охрана здоровья горожан» // [www.garant.ru](http://www.garant.ru).

<sup>2</sup> [www.megansk.ru](http://www.megansk.ru).

<sup>3</sup> Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации».

<sup>4</sup> Решение Думы города Томска от 23.06.09 г. № 1231 «О внесении изменений в правила землепользования и застройки муниципального образования города Томска», утвержденного решением Думы города Томска от 27.11.2007 г. № 687//Сб. официальных материалов муниципального образования «Города Томск». – 2009 – № 26.1.

<sup>5</sup> Решение Воронежской городской думы от 28.05.2008г. № 155-II «О внесении изменений в решение Воронежской городской думы от 06.12.2006г. № 259-II «Об утверждении карты градостроительного зонирования территорий городского округа город Воронеж» // Воронежский курьер. – 2008. – № 139.

<sup>6</sup> Постановление Самарской городской думы от 25 декабря 2003 г. № 285 «О приведении нормативных правовых актов Самарской городской думы в соответствие с действующим законодательством» // Самарская газета. – 2003. – № 253–258.

<sup>7</sup> Постановление от 7 ноября 2008 г. № 6912 администрации города Кургана «О внесении изменений в часть II карты градостроительного зонирования «Правил землепользования и застройки города Кургана» // Документ официально не был опубликован. См. СПС «Гарант» (<http://www.garant.ru>).

<sup>8</sup> Решение Казанской городской думы от 17 августа 2009 г. № 5-42 «О внесении изменений в карту зон градостроительных регламентов Правил землепользования и застройки и землепользования г.Казани» // Сб. документов и правовых актов муниципального образования города Казани. – 2009. – № 12. – С.40.

<sup>9</sup> Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 15 января 2009 г. № 17 «Об утверждении положения о порядке рассмотрения проектов схем территориального планирования субъектов РФ, имеющих общую границу с Республикой Татарстан, проектов территориального планирования муниципальных образований и подготовки на них заключений» // Сб. постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2009. – № 8. – Ст. 0284.

#### Аннотация

В статье затронуты актуальные вопросы правового регулирования зеленого фонда города, который является составной частью природного комплекса города и вклю-

чает в себя озелененные и лесные территории, образующие систему городского озеленения в пределах городской черты. На примере Республики Татарстан проанализирована возможность установления контроля за использованием территорий муниципальных образований.

**Ключевые слова:** зеленая зона, градостроительное зонирование, генеральный план, территориальная зона, населенный пункт.

### Summary

The article deals with the urgent issues of legal control of the green fund of the city which is the constituent of the city's natural complex and includes green and forest land forming the system of urban gardening within the limits of the city. The possibility of setting control over the use of territories of municipal establishments is analysed by the example of the Republic of Tatarstan.

**Keywords:** green zone, zoning, master plan, territorial zone, settlement.