

Градостроительное регулирование развития федеральной территории

Майборода Виктор Александрович

доцент кафедры гражданского и трудового права Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Санкт-Петербург, Российская Федерация, судья Тульского областного суда в отставке, кандидат юридических наук; mayboroda-va@ranepa.ru

АННОТАЦИЯ

В статье сформулировано представление о возможностях градостроительного регулирования в целях развития нового территориально-правового образования в Российской Федерации — федеральной территории. Концентрация всех публичных полномочий на уровне федеральной власти предполагает необходимость обретения иного баланса регулирования в реализации полномочий местного самоуправления в части, относящейся к регулированию градостроительной деятельности.

Ключевые слова: федеральная территория, полномочия публичных органов управления, градостроительная деятельность

Urban Regulation of the Development of the Federal Territory

Victor A. Mayboroda

Associate Professor of civil and labour law the North West Management Institute of the Russian Academy of national economy and legal education under the President of the Russian Federation, Sankt Petersburg, Russian Federation, Tula judge the regional court in resignation, PhD in Jurisprudence; mayboroda-va@ranepa.ru

ABSTRACT

The article formulated an idea of the possibilities of urban planning regulation in order to develop a new territorial and legal education in the Russian Federation — the federal territory. The concentration of all public powers at the federal level implies the need to strike a different balance of regulation in the exercise of local government powers in relation to urban planning regulation.

Keywords: federal territory, powers of public administration, urban planning

Гл. 3 Конституции Российской Федерации дополнена в ч. 1 ст. 67 положениями о возможности создания в соответствии с федеральным законом на территории Российской Федерации федеральных территорий и установления федеральным законом организации публичной власти на таких территориях. Конституционным Судом Российской Федерации в п. 3.1. Заключения от 16.03.2020 № 1-3 высказано мнение о данной норме в части, что положение о возможности создания федеральных территорий по своему буквальному смыслу не предполагает возможности образования федеральных территорий с приданием им статуса, равного статусу субъектов Российской Федерации¹. Очевидно, что публично-правовая неопределенность статуса федеральной территории будет сохраняться до принятия федерального закона о соответствующей федеральной территории. Представляется, что статус каждой федеральной территории по мере создания будет определяться самостоятельным федеральным законом о ней, ввиду отсутствия устойчивой дефиниции понятию «территория» в публичном праве России. Данное понятие используется в качестве характеристики объекта регулирования в экологических правоотношениях (Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»), в качестве имманентного свойства одного из специальных правовых режимов при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности (например: Федеральный закон от 03.12.2011 № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре „Сколково“», Федеральный закон от 13.07.2020 № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятель-

¹ Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2020. № 2.

ности в Арктической зоне Российской Федерации» и т. д.), в качестве элемента правового режима в земельных отношениях (ст. 3 ЗК Российской Федерации) и в правоотношениях градостроительной деятельности. Единого нормативного значения термин не имеет и применительно к публично-правовой организации управления его понимание в законодательстве чрезвычайно разнообразно: федеральные округа, военные округа, судебные округа, избирательные округа (округа референдума), приграничные территории и т. д.² Нельзя не согласиться с мнением Н. Н. Поповой о том, что, будучи многогранным понятием, территория дифференцируется по существующему на ней правовому режиму³.

То есть ожидается, что правовая категория «федеральная территория» станет еще одной возможностью создания особого, отличного от ординарного, правового режима, чье действие будет распространяться не только на специальные субъекты (например, зачастую именуемые «резиденты»), но и на всех жителей данной территории.

В приведенной связи заслуживающим внимания является доктринальное осмысление реализации населением прав на местное самоуправление на федеральной территории, в рамках данной статьи — в части, касающейся регулирования градостроительной деятельности.

В целом достаточно понятным, вытекающим из смысла приведенной конституционной нормы является утверждение о том, что федеральная территория — это часть территории субъекта Российской Федерации, на которой исключены либо столь существенно ограничены, что являются незначительными, полномочия субъекта Российской Федерации и муниципального образования в силу того положения Конституции России, что ее территория состоит из территорий ее субъектов. То есть вся совокупность государственного и муниципального управления должна принадлежать федеральному органу власти, который согласно этому совмещению должен именоваться не органом государственного или муниципального управления, а органом публичной власти. По существу, федеральными территориями сегодняшнего дня, хотя и без прямого поименования в таком качестве, являются территории внутренних вод, территориальное море России⁴. На этих территориях отсутствует юрисдикция субъектов России и муниципальных образований, и принятие управленческих решений применительно к названным территориям осуществляется исключительно органами федеральной власти. Но данные территории лишены свойства устойчивого развития, поскольку их участие в политическом, хозяйственном и экономическом обороте ограничено по очевидной причине — отсутствие населения.

Градостроительными документами, обеспечивающими устойчивое развитие территории, являются документы территориального планирования, дифференцированные в ст. 9 Градостроительного кодекса России на документы территориального планирования Российской Федерации; документы территориального планирования субъектов и документы территориального планирования муниципальных образований. Последними являются генеральный план, детерминирующий в части функционального зонирования и планирования размещения объектов федерального, регионального и местного значения, закрепление в градостроительных регламентах территориальных зон с видами использования (основными, вспомогательными и условно разрешенными) в правилах землепользования и застройки. Таким образом, исключение уровня документов территориального планирования из функций органа по управлению федеральной территорией фактически означает невозможность ее развития и дальнейшей застройки, поскольку полномочия по утверждению данной документации — полномочия органов местного самоуправления.

Компаративистский анализ позволяет заключить, что зарубежный опыт создания федеральных территорий если и возможен к заимствованию, то только лишь в части общего представления, могущего рассматриваться как некая аллегория. В современных правовых порядках федеральные территории существуют в ряде государств с федеративным устройством (США, Бразилия, Венесуэла, Австралия, Канада и др.) как особая административно-территориальная единица, входящая в состав федерации без права (законодательной) автономии и, как правило, без права представительства в федеральных органах. В настоящее время в Австралии существует девять федеральных территорий, в Индии — шесть, в Бразилии — три, Венесуэле — две⁵. В последнем случае

² Территория в публичном праве / И. А. Алебастрова, И. А. Исаев, С. В. Нарутто и др. М. : Норма, Инфра-М, 2013. С. 158–160.

³ Попова Н. Н. Территория как объект административно-правового регулирования // Административное право и процесс. 2014. № 1. С. 9.

⁴ Майборода В. А. Формирование объектов правового регулирования в сфере акваториального планирования // Юрист. 2016. № 8. С. 39.

⁵ Кураков Л. П., Кураков В. Л., Кураков А. Л. Экономика и право: словарь-справочник. М. : Вуз и школа. 2004. С. 348.

федеральные территории включают острова, образовавшиеся или возникшие в территориальном море или в море над континентальным шельфом⁶.

Однако приведенные примеры не имеют европейской традиции местного самоуправления, квинтэссенцией нормативного закрепления которой выступает Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15.10.1985), ратифицированная Россией Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ.

Гарантии реализации населением прав на местное самоуправление закреплены в гл. 8 Конституции Российской Федерации, находящейся в смысловом единстве с положениями приведенной хартии. Согласно одной из норм данного регулирования является возможность изменения границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление. В случае такого изменения, допускаемого с учетом мнения населения соответствующих территорий, возможна утрата необходимости реализации документов территориального планирования на уровне органом местного самоуправления, а определение стратегии развития федеральной территории будет осуществляться непосредственно одним из документов территориального планирования уровня Российской Федерации. На сегодняшний день такими документами являются схемы территориального планирования Российской Федерации в областях федерального транспорта, обороны страны и безопасности государства, энергетики, высшего образования и здравоохранения. Схемы территориального планирования Российской Федерации содержат положения о территориальном планировании, карты планируемого размещения объектов федерального значения.

Не усматривается юридически значимых препятствий для интеграции в градостроительное регулирование еще одной схемы территориального планирования Российской Федерации — схемы развития федеральной территории, которая аналогично действующим будет содержать положения о территориальном планировании и карты планируемого размещения объектов федерального значения. При этом непосредственно в положении о территориальном планировании необходимо будет указывать сведения о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов федерального значения, их основные характеристики, их местоположение, а также характеристики зон с особыми условиями использования территорий в порядке, регулируемом гл. XIX Земельного кодекса Российской Федерации.

Подчеркнем, что возможность изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается ст. 5 Европейской хартии местного самоуправления и ч. 2 ст. 131 Конституции Российской Федерации, и в этом смысле установление границ федеральной территории, в контуре которых не осуществляется местное самоуправление, является легитимным.

Такое представление о концепции управления федеральной территорией означает, что всю полноту полномочий необходимо возложить на соответствующий орган (органы) публичной власти федерального уровня, консолидировав в нем реализацию полномочий субъекта РФ и муниципального образования на данной территории. Тем самым будет консолидирована функция обеспечения устойчивого развития территории, и баланс обеспечиваемых ею интересов будет утрачен, смещен в сферу исключительно публичного регулирования. Между тем по смыслу определения, данного в п. 3 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ, устойчивое развитие территорий — это обеспечение такого развития при осуществлении градостроительной деятельности, в результате которого обеспечиваются безопасность и благоприятные условия жизнедеятельности человека в интересах настоящего и будущего поколений.

На наш взгляд, необходимо на стадии представления о формировании регулирования создания и развития федеральной территории выделить принципы, на которых должно базироваться нормативное регулирование совокупности устойчивого развития федеральной территории (далее — документация).

Во-первых, реализация совокупности документации должна исходить из объединения полномочий Российской Федерации, субъекта России и муниципального образования в органе публичной власти, наделенного компетенцией по управлению федеральной территорией.

Во-вторых, реализация совокупности документации должна принимать во внимание отсутствие дифференциации отраслевого управления (то есть деления на ведомственные вопросы) управленческих компетенций. Единство задач федеральной территории обуславливает консолидацию компетенций в территориальный орган управления.

В-третьих, применительно к специфике градостроительства и задач непосредственно федеральной территории совокупность документации должна иметь сквозное проникновение

⁶ Авакьян С. А. Конституционное право. Энциклопедический словарь. М. : Норма. 2001. С. 320.

функциональных возможностей стратегического планирования развития федеральной территории и тактического управления уже застроенными зонами.

В-четвертых, отношения собственности на землю унифицируются, и собственность может быть закреплена только в одной форме — федеральной, поскольку схемой возможно планировать только размещение федеральных объектов. Иные объекты с естественным течением времени выйдут из оборота, но земельно-правовая презумпция федеральной собственности необходима на начальной стадии развития федеральной территории.

В приведенной связи, с учетом возможности изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, представляется возможным предложить совокупность документации федеральной территории, обеспечивающей ее устойчивое развитие из следующих документов.

1. Схема планирования федеральной территории — документ стратегического планирования развития федеральной территории. Данный документ призван закрепить границы федеральной территории, закрепить планирование размещения федеральных объектов, развитие территории в будущем, он должен определять стратегию долгосрочного развития территории.

Помимо ординарных частей генерального плана (ч. 3 ст. 23 ГрК Российской Федерации: положение о территориальном планировании; карта планируемого размещения объектов; карта границ; карта функциональных зон), необходимо схему дополнить объемно-пространственной моделью развития территории.

При этом схема планирования федеральной территории должна утверждаться федеральным органом публичной власти (президент России, либо правительство России) не менее чем на 20 лет, с отсутствием возможности ее изменения в случае недостижения поставленных в ней задач менее чем на 40%⁷.

2. Правила застройки и благоустройства федеральной территории — документ тактического обоснования параметров застройки и использования территории, основанный на принципиальном приоритете единства архитектурно-строительного облика федеральной территории и определяющий возможности, пределы экономической активности и правовые гарантии правообладателей недвижимости. В приведенной связи представляется необходимым наличие фактического института достижения общественного консенсуса по сохранению единства архитектурно-градостроительного облика. Институт публичных слушаний, общественных обсуждений при таких обстоятельствах не восполнит атрибутирования совокупного общественного мнения, поскольку не наделяется законом юридически обязательными последствиями, а в части предоставляемых возможностей распространен на должностных лиц органов местного самоуправления⁸.

Например, возможна институализация архитектурного совещательного органа, наделенного правом вето тех решений, что противоречат, по мнению органа, единству архитектурно-строительного облика федеральной территории. Представляется, что градостроительные регламенты на федеральной территории должны носить характер, совмещенный с требованиями к архитектурно-градостроительному облику объектов. Таким образом регулируется формирование облика зданий, выбор площадки для их размещения, их назначение и объемно-пространственные параметры. Поскольку инвестиционная деятельность на федеральной территории по смыслу ее создания преобладает над функцией единственного финансового источника развития — федеральный бюджет, то и функция обоснования инвестиционной привлекательности для частного капитала таким правилам может не придаваться.

Благоустройство как функция муниципального управления перераспределяется в условиях федеральной территории к полномочию органа управления федеральной территорией. Следовательно, обычные правила благоустройства следует заместить документом иного регулирования. Опыт реализации полномочия благоустройства в государственной компетенции имеется у городов федерального значения — Москвы и Санкт-Петербурга. Фактическим следствием такого перераспределения следует выделить формирование отдельного типа разрешительного документа в области благоустройства — разрешения на земляные работы (ордер на земляные работы). Жесткость административного регулирования названных правоотношений, подкрепленных высокими административными санкциями, обусловлена плотностью застройки.

⁷ Майборода В. А. Исполнение документов территориального планирования как имманентное свойство определенности в обоснование их изменения // Градостроительное право. 2020. № 1. С. 18.

⁸ Хлуднев Е. И. Общественные обсуждения и публичные слушания как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления и формы общественного контроля // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 3. С. 37.

Применительно к федеральной территории такой опыт не следует заимствовать. Напротив, регулирование благоустройства возможно сделать посредством интеграции в единый документ о застройке, который в числе прочего должен будет регулировать определение плана работ по комплексной инженерной подготовке территории перед строительством и определения перечня компенсационных мероприятий по восстановлению зеленых насаждений и элементов ландшафта после строительства.

Мероприятия по инженерной подготовке территории включают в себя подробный комплексный анализ территории, основанный на инженерных изысканиях, предложения по организации рельефа, берегоукреплению, укреплению склонов, организации поверхностного стока, осушению территории, то есть того комплекса работ, что именуется «земляные работы» в Москве и Санкт-Петербурге. Единый подход к организации работ по инженерной подготовке территории обеспечит комплексный подход к организации пространства с максимальным учетом особенностей местности.

В заключение укажем, что предложенная совокупность документов, находящихся в системном единстве нормативного регулирования предмета — обеспечения устойчивого развития федеральной территории, соответствует современным требованиям градостроительного законодательства, призванным обеспечивать устойчивое развитие территории, но при этом формирует новое направление в рассматриваемых правоотношениях, обеспечивающее планирование федеральной территории и такое ее развитие, что позволит достигать целей устойчивого развития до обретения нового баланса в реализации публично-правовых полномочий уже применительно к федеральной территории, исключающей возможность осуществления местного самоуправления.

Литература

1. Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. и рук. авт. кол. С. А. Авакьян. М. : Норма, 2001. 675 с.
2. Кураков Л. П., Кураков В. Л., Кураков А. Л. Экономика и право: словарь-справочник. М. : Вуз и школа, 2004. 1288 с.
3. Майборода В. А. Исполнение документов территориального планирования как имманентное свойство определенности в обоснование их изменения // Градостроительное право. 2020. № 1. С. 16–20.
4. Майборода В. А. Формирование объектов правового регулирования в сфере акваториального планирования // Юрист. 2016. № 8. С. 37–41.
5. Попова Н. Н. Территория как объект административно-правового регулирования // Административное право и процесс. 2014. № 1. С. 9–11.
6. Территория в публичном праве / И. А. Алебастрова, И. А. Исаев, С. В. Нарутто и др. М. : Норма, Инфра-М, 2013. 319 с.
7. Хлуднев Е. И. Общественные обсуждения и публичные слушания как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления и формы общественного контроля // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 3. С. 37–40.

References

1. Constitutional Law. Encyclopedic Dictionary [Konstitutsionnoe pravo. Ehntsiklopedicheskii slovar'] / executive ed. and hands. ed. count S. A. Avakyan. Moscow : Norma, 2001.675 p. (in rus)
2. Kurakov, L. P., Kurakov, V. L., Kurakov, A. L. Economics and Law: Dictionary-Reference [Ehkonomika i pravo: slovar'-spravochnik]. M. : University and School, 2004. 1288 p. (in rus)
3. Mayboroda, V. A. Execution of Territorial Planning Documents as an Inherent Attribute of Certainty in Justification of Their Amendment [Ispolnenie dokumentov territorial'nogo planirovaniya kak immanentnoe svoistvo opredelennosti v obosnovanie ikh izmeneniya] // Town-planning law [Gradostroitel'noe pravo]. 2020. No. 1. Pp. 16–20.
4. Mayboroda, V. A. Formation of Legal Regulation Objects in the Water Area Planning [Formirovanie ob"ektov pravovogo regulirovaniya v sfere akvatorial'nogo planirovaniya] // Lawer [Yurist]. 2016. No. 8. Pp. 37–41.
5. Popova, N. N. Territory as the Object of Administrative-Legal Regulation [Territoriya kak ob"ekt administrativno-pravovogo regulirovaniya] // Administrative Law and Procedure [Administrativnoe pravo i protsess]. 2014. No. 1. Pp. 9–11.
6. Territory in Public Law [Territoriya v publichnom prave] / I. A. Alabastrov, I. A. Isaev, S. V. Naruto et al. M. : Norma, Infra-M, 2013. 319 p.
7. Khludnev, E. I. Public Debates and Public Hearings as Forms of Participation of the Population in Exercising of Local Self-Government and Public Control Forms [Obshchestvennye obsuzhdeniya i publichnye slushaniya kak formy uchastiya naseleniya v osushchestvlenii mestnogo samoupravleniya i formy obshchestvennogo kontrolya] // State Power and Local Self-government [Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie]. 2019. No. 3. Pp. 37–40.