

Ю. А. Максимкина*

Правовое регулирование градостроительного зонирования в Германии (сравнительно-правовой аспект)

Аннотация. Стремление к совершенствованию правового регулирования в сфере градостроительной деятельности в Российской Федерации и гармонизации российского и зарубежного права требует анализа доктрины, законодательства и судебной практики зарубежных стран. Особое значение изучению германского законодательства придается не только тем фактом, что Российская Федерация и Федеративная Республика Германия относятся к одной романо-германской правовой семье, но все более интегрированными отношениями между гражданами и экономическими субъектами этих стран. В статье проведен сравнительный анализ правового регулирования градостроительного зонирования России и Германии. Отдельное внимание уделяется характерным особенностям территориального планирования в ФРГ, обосновывается вывод о сходстве гражданско-правовой модели регулирования, а также высказывается предположение о совершенствовании российского законодательства путем рецепции отдельных норм германского права, которые могут быть применены на территории России.

Ключевые слова: сравнительное правоведение; территориальное планирование; градостроительная деятельность; строительство в Германии; зонирование земель.

DOI: 10.17803/1994-1471.2017.79.6.189-194

Как известно, правовые традиции Российской Федерации и Федеративной Республики Германии очень близки, поскольку эти две страны сближает аналогичное государственное устройство и принадлежность к романо-германской правовой семье. Профессор Е. А. Суханов отмечает: «Действительно, германское и российское гражданское право принадлежат не только к единой правовой семье европейского континентального права, но и относятся к его общей германской ветви. Как германская, так и российская цивилистика

имеют в своей основе существенно переработанное германскими пандектистами римское частное право»¹.

Изучение градостроительного зонирования в различных странах предполагает обращение к понятийному аппарату и нормативным правовым актам, регулирующим данные отношения. Основными актами в сфере градостроительного зонирования в Российской Федерации выступают Земельный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ (ГрК РФ), Федеральный закон «О землеустройстве» и ряд других актов. В Гер-

¹ Суханов Е. А. О видах сделок в германском и в российском гражданском праве // Вестник гражданского права. 2006. № 2. С. 8.

© Максимкина Ю. А., 2017

* Максимкина Юлия Андреевна, студентка Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета
maksimkinayulia@yandex.ru
634050, Россия, г. Томск, пр. Ленина, д. 36

мании деятельность по градостроительному зонированию регулируется специальным законодательством: Законом ФРГ о региональном планировании (Raumordnungsgesetz), Строительным кодексом Германии (Baugesetzbuch). На основе данных нормативных правовых актов ведется разработка законодательства каждой земли, которая будет иметь свою специфику в зависимости от исторических и культурных связей, хозяйственной целесообразности, других факторов определенной территории, что также указывается в ст. 29 Основного закона ФРГ 1949 г.²

Цели, задачи и базовые принципы регулирования деятельности в рассматриваемых странах по градостроительному зонированию территорий во многом сходны. В разделе 1 статьи 5 Строительного кодекса Германии закреплено, что план использования территорий должен гарантировать устойчивое развитие городов и социально справедливое использование земель как благо общества, способствующее более гуманному обращению к окружающей среде, защите и развитию базовых условий для жизни. При разработке планов должны быть учтены как минимум следующие требования:

- 1) общие требования условий жизни и труда, способствующие хорошему здоровью и безопасности на работе и дома;
- 2) требования к жилищным условиям населения;
- 3) требования, относящиеся к сохранению и поддержанию в хорошем состоянии исторических памятников и местных центров, улиц и общественных мест, представляющих историческую, художественную или архитектурную ценность³.

В Российской Федерации предусматривается свободное участие граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности. По смыслу правовой позиции, изложенной Конституционным Судом РФ, регламентация градостроительной деятельности направлена в первую очередь на обеспечение комфортной среды обитания, комплексного учета потребностей населения и территорий в развитии и необходима для согласования государственных, общественных и частных интересов в данной области в целях обеспечения благоприятных условий проживания⁴.

При сравнительном анализе нормативных правовых актов, закрепляющих градостроительное зонирование России и ФРГ, необходимо отметить следующее. В Германии органом земельного правительства разрабатываются и принимаются планы развития территорий земли, которые включают в себя информацию о желаемой структуре поселений, незастроенной местности, местах размещения путей сообщения и инфраструктуры, планах территориального развития организаций (на которые возлагается обязанность по выполнению публичных услуг населению), природоохранных мероприятиях и т.д.

Детально на уровне территориальной общины осуществляется градостроительное зонирование (Stadtplanung), итогом которого является принятие документов — плана застройки (Bebauungsplan) и плана использования территорий (Flächennutzungsplan). Важно подчеркнуть, что в городах, имеющих статус земли — Берлин, Бремен и Гамбург, разрешено план использования территорий использовать вместо плана развития территорий земли (ст. 8 Акта федерального планирования)⁵. План за-

² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland; juris.de: ein Service des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz in Zusammenarbeit mit der juris GmbH // URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf> (дата обращения: 7 октября 2016 г.).

³ Baugesetzbuch; Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur // URL: <http://www.bmvbs.de> (дата обращения: 12 октября 2016 г.).

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2016 г. № 242-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Казаковцева Владимира Александровича на нарушение его конституционных прав пунктом 11 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision225543.pdf> (дата обращения: 12 октября 2016 г.).

⁵ Raumordnungsgesetz; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit // URL: <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/ROG.htm> (дата обращения: 12 октября 2016 г.).

стройки разрабатывается с учетом принятого плана использования территорий (так как разрабатывается для отдельного участка), поэтому иногда при изменении, дополнении плана застройки может меняться и план использования территорий.

В том случае, если план застройки территории был изменен или дополнен, а план использования территорий еще не принят, муниципалитет вправе принять план застройки при условии, что «этого требуют неотложные причины и если план застройки не будет противоречить намечаемому градостроительному развитию муниципалитета» (ст. 4 Строительного кодекса ФРГ). В отсутствие плана использования территории план застройки нуждается в утверждении вышестоящим органом власти земли. По истечении трех месяцев этот вышестоящий орган власти земли должен представить решение об утверждении плана застройки или об отказе (если имело место нарушение правовых процедур).

В соответствии с разделом 5 статьи 2 Строительного кодекса Германии план использования территорий должен включать в себя информацию о:

- 1) площади застройки (Bauflächen) и зоне застройки (Baugebiete);
- 2) о существующих муниципальных объектах и инфраструктуре;
- 3) о местах локального транспорта и основных местных путей сообщения;
- 4) о территории коммунальных хозяйств;
- 5) о территории зеленых зон;
- 6) о зонах с ограничениями на использование;
- 6) о водных объектах;
- 7) о территориях для разработки полезных ископаемых;
- 8) о зонах сельскохозяйственного и лесохозяйственного назначения;
- 9) о местах реализации мер по охране плодородного слоя почвы, природной среды и естественного ландшафта.

В соответствии с п. 6 ст. 1 ГрК РФ градостроительное зонирование — зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов⁶. Имен-

но в ходе зонирования устанавливается разрешенное использование земельного участка. Части территорий города закрепляются органами местного самоуправления в градостроительных регламентах. Градостроительный регламент должен включать в себя следующую информацию: виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, предельные размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства (п. 6 ст. 30 ГрК РФ).

Важным аспектом становится то, что обязательным при разработке и принятии документов градостроительного зонирования является первостепенный учет интересов общества и государства. Так, в гл. I Строительного кодекса Германии указано, что «в ходе планирования использования территорий должны быть надлежащим образом оценены частные и общественные интересы». Перед началом разработки плана использования территории осуществляется уведомление граждан, где указываются цель планирования, варианты, оценка взаимодействия на окружающую среду. В процессе таких действий граждане в течение месяца вправе подать свои замечания и предложения. Если по истечении этого периода на основании предложений и замечаний граждан были внесены изменения в план землепользования, то такой проект подлежит повторному размещению в средствах массовой информации для публичного ознакомления населения с измененным проектом. На основании публичного мнения исполнительный орган муниципалитета обязан подготовить итоговый отчет, который передает представителю органу общины для последующего утверждения.

Кроме того, направленность на достижение баланса частных и публичных интересов в градостроительной деятельности прослеживается и в других актах. К примеру, в заключении по проекту от 17 июля 2013 г. Палатой архитекторов (Bundesarchitektenkammer) было отмечено, что площадь планирования землепользования, которая подверглась полной

⁶ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 16.

модернизации, в будущем будет в состоянии гарантировать сбалансированный баланс интересов между договаривающимися органами и архитекторами и градостроителями⁷.

В отличие от ФРГ, в России население участвует в проведении публичных слушаний (результат которого носит лишь рекомендательный характер) по подготовке правил землепользования и застройки (ст. 32 ГрК РФ). После получения главой местного образования проекта правил землепользования и застройки должно быть вынесено решение о публичных слушаниях, которые проводятся не менее двух и не более четырех месяцев со дня опубликования проекта. По завершении таких слушаний комиссия обязуется внести изменения в проект правил землепользования и застройки и предоставить его для утверждения главе местной администрации вместе с протоколом публичных слушаний и заключением о результатах публичных слушаний.

Однако остается нерешенный вопрос о правовых последствиях в случае принятия отрицательного заключения населением по результатам публичных слушаний. В законодательстве не содержится нормы, которая обязывала бы главу местной администрации, представительный орган местного самоуправления проводить согласительные процедуры или направлять проект правил землепользования и застройки на доработку в случае несогласия населения по вопросам градостроительного зонирования соответствующей территории. Такой подход к результату процесса публичных слушаний дает возможность игнорировать мнение населения и тем самым провоцировать конфликт.

Думается, что в Российской Федерации по аналогии с германским правом необходимо дать возможность населению высказывать свои замечания и предложения в течение определенного времени для принятия в последующем детально продуманного и проработанного плана на основании обязательного

для органов власти заключения населения. Возможно, данная мера повысит гражданскую активность на местах и тем самым понизит количество конфликтов между застройщиками и гражданами. Для урегулирования конфликтов между обществом, государством и строительными организациями ряд авторов (Н. А. Андрианов, В. А. Шишканов) предлагает ввести норму, обязывающую предусматривать в нормативном акте представительного органа местного самоуправления, регламентирующего проведение публичных слушаний, согласительные процедуры по проекту правил землепользования и застройки⁸.

Защита окружающей среды в период активного строительства городов становится областью повышенного внимания и, как следствие, находит свое отражение в законодательных актах России и ФРГ. Пунктом 9. ст. 1 ГрК РФ был провозглашен принцип осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности. Из данного положения можно сделать вывод о том, что при проведении процедуры градостроительного зонирования деятельность органов власти должна быть направлена на создание благоприятных условий проживания и работы граждан. В связи с экологической ценностью земель лесного фонда, земель водного фонда, земель, занятых водными объектами, земель запаса, земель особо охраняемых природных территорий (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов), сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения на данных категориях земель не осуществляется зонирование и, соответственно, градостроительный регламент отсутствует. Статья 6 Строительного кодекса Германии императивно закрепляет требование охраны окружающей среды путем поддержания экологического равновесия в природе. Также в ст. 4 разд. 1а Строительного кодекса Германии указано, что территориаль-

⁷ Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMWi; juris.de: ein Service des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz in Zusammenarbeit mit der juris GmbH // URL: http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/17_wp/HOAI/stellung_bak_refe.pdf?__blob=publicationFile (дата обращения: 12 октября 2016 г.).

⁸ Шишканов В. А. Проблемы законодательства Российской Федерации о градостроительном зонировании // Бизнес в законе. 2007. № 4. С. 54.

ное планирование должно осуществляться с предварительной оценкой экологического состояния территорий, с анализом последствий застройки территорий для природного ландшафта, комплексом мер по снижению или предотвращению негативных последствий на местную флору и фауну.

Резюмируя вышесказанное, можно отметить, что сравнительно-правовой анализ градостроительного зонирования ФРГ и России показал, что германская модель имеет немало общих черт с российской, устанавливая схожие цели, задачи и принципы регулирования. Однако в отличие от российской модели правового регулирования, в германской особое внимание уделяется детальной проработке документов градостроительного зонирова-

ния, которые направлены на создание максимально комфортных условий для населения и достижение компромисса между обществом и органами государственной власти.

К сожалению, в Российской Федерации регулирование градостроительного зонирования находится на более низком уровне, нежели в ФРГ. Необходимо по-новому отнестись к вопросу вовлечения граждан в принятие документов градостроительного зонирования путем обязания государственных органов принимать во внимание результаты публичных слушаний или создания новой системы учета мнения населения, аналогичной германской, при которой граждане будут иметь реальную возможность влиять на ход развития градостроительной деятельности в своем городе.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Беляев В. Л.* Согласование градостроительных и земельных вопросов: состояние, задачи и возможные пути решения // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2013. — № 9. — С. 14 — 28.
2. *Болтанова Е. С.* Зонирование земель и их застройка: Проблемы правоприменения // Вестник Омского университета. — 2012. — № 3. — С. 190—193.
3. *Борисов А. А.* Значение зонирования территорий для определения правового режима земель : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2014. — 161 с.
4. *Грибовский С. В., Иванова Е. Н., Львов Д. С., Медведева О. Е.* Оценка стоимости имущества. — М. : Интерреклама, 2003. — 704 с.
5. *Клименко А. В., Барабашев А. Г.* О гармонизации документов государственного стратегического планирования. — М. : ИД ВШЭ, 2015. — 48 с.
6. *Круглова О. А.* Право застройки в современном российском гражданском праве // Актуальные проблемы российского права. — 2012. — № 3. — С. 145—153.
7. *Липски С. А.* Зонирование территорий как механизм обеспечения целевого использования земель // Земельный вопрос. — 2013. — № 6. — С. 59—65.
8. *Мельников Н. Н., Савельева Е. А.* Правовое регулирование зонирования территорий в зарубежных странах // Российская юстиция. — 2012. — С. 15—18.
9. *Моргунова Е. Р.* Градостроительное зонирование и его влияние на установление правового режима земель // Юридический мир. — 2013. — № 11. — С. 27—35.
10. *Суханов Е. А.* О видах сделок в германском и в российском гражданском праве // Вестник гражданского права. — 2006. — № 2. — С. 5—26.
11. *Трутнев Э. К., Сафарова М. Д.* Градорегулирование в условиях рыночной экономики : учеб. пособие. — М. : Дело, 2009. — 365 с.
12. *Шишканов В. А.* Проблемы законодательства Российской Федерации о градостроительном зонировании // Бизнес в законе. — 2007. — № 4. — С. 54—56.

Материал поступил в редакцию 28 ноября 2016 г.

LEGAL REGULATION OF URBAN ZONING IN GERMANY (COMPARATIVE LEGAL ASPECT)

MAKSIMKINA Yulia Andreevna — Student of the Law Institute of the National Research Tomsk State University (TSU)
maksimkinayulia@yandex.ru
634050, Russia, Tomsk, Lenin Ave., 36

Review. *The desire to improve the legal regulation in the field of urban development in the Russian Federation and the harmonization of Russian and foreign law requires an analysis of the doctrine, legislation and judicial practice of foreign countries. Particular attention to the study of German law is given not only by the fact that the Russian Federation and the Federal Republic of Germany belong to one Romano-German legal family, but increasingly integrated relations between citizens and economic entities of these countries. The article compares the legal regulation of urban zoning in Russia and Germany. Special attention is given to the specific features of territorial planning in the FRG, the conclusion is drawn on the similarity of the civil legal model of regulation, and there is an assumption that the Russian legislation is being improved through the reception of certain German law norms that can be applied on the territory of the Russian Federation.*

Key words: *comparative law; territorial planning; town-planning activity; construction in Germany; zoning of lands.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Belyaev V. L. Soglasovanie gradostroitel'nyx i zemel'nyx voprosov: sostoyanie, zadachi i vozmozhnye puti resheniya // Imushchestvennye otnosheniya v Rossijskoj Federacii. — 2013. — № 9. — S. 14 — 28.
2. Boltanova E. S. Zonirovanie zemel' i ix zastrojka: Problemy pravoprimereniya // Vestnik Omskogo universiteta. — 2012. — № 3. — S. 190—193.
3. Borisov A. A. Znachenie zonirovaniya territorij dlya opredeleniya pravovogo rezhima zemel' : dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2014. —161 s.
4. Gribovskij S. V., Ivanova E. N., L'vov D. S., Medvedeva O. E. Ocenka stoimosti imushhestva. — M. : Interreklama, 2003. — 704 s.
5. Klimenko A. V., Barabashev A. G. O garmonizacii dokumentov gosudarstvennogo strategicheskogo planirovaniya. — M. : ID VShE', 2015.— 48 s.
6. Kruglova O. A. Pravo zastrojki v sovremennom rossijskom grazhdanskom prave // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2012. — № 3. — S. 145—153.
7. Lipski S. A. Zonirovanie territorij kak mexanizm obespecheniya celevogo ispol'zovaniya zemel' // Zemel'nyj vopros. — 2013. — № 6. — S. 59—65.
8. Mel'nikov N. N., Savel'eva E. A. Pravovoe regulirovanie zonirovaniya territorij v zarubezhnyx stranax // Rossijskaya yusticiya. — 2012. — S. 15—18.
9. Morgunova E. R. Gradostroitel'noe zonirowanie i ego vliyanie na ustanovlenie pravovogo rezhima zemel' // Yuridicheskij mir. — 2013. — № 11. — S. 27—35.
10. Suxanov E. A. O vidax sdelok v germanskom i v rossijskom grazhdanskom prave // Vestnik grazhdanskogo prava. — 2006. — № 2. — S. 5—26.
11. Trutnev E' K., Safarova M. D. Gradoregulirovanie v usloviyax rynochnoj e'konomiki : ucheb. posobie. — M. : Delo, 2009. — 365 s.
12. Shishkanov V. A. Problemy zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii o gradostroitel'nom zonirowanii // Biznes v zakone. — 2007. — № 4. — S. 54—56.