

**Упоров Иван Владимирович**

доктор исторических наук,  
кандидат юридических наук,  
профессор кафедры конституционного  
и административного права  
Краснодарского университета МВД России

---

---

**ПОНЯТИЕ ПРИГОРОДА  
(ПРИГОРОДНОЙ ЗОНЫ) В СИСТЕМЕ  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

---

---

**Аннотация:**

*В статье даются территориально-правовые характеристики пригорода (пригородной зоны) как составной части территории города. Подчеркивается, что данное понятие отсутствует в федеральном муниципальном законодательстве, что представляется неправильным, так как фактически в генпланах городов пригороды выделяются. Обосновывается авторское предложение дефиниции пригорода (пригородной зоны) применительно к муниципально-правовым отношениям.*

**Ключевые слова:**

*город, пригород, пригородная зона, населенный пункт, муниципальное образование, городской округ, поселение.*

---

---

**Uporov Ivan Vladimirovich**

D.Phil. in History,  
PhD in Law, Professor,  
Constitutional and Administrative Law Department,  
Krasnodar University of  
the Ministry of Internal Affairs of Russia

---

---

**THE CONCEPT OF A SUBURB  
(A SUBURBAN AREA) IN THE SYSTEM  
OF MUNICIPAL RELATIONS**

---

---

**Summary:**

*The article deals with the geographical and legal characteristics of the suburb (suburban area) as a constituent part of the city. The author believes that it is not right that there is no such a concept in the federal municipal legislation, considering the fact that there are actually suburbs in the general urban planning. The author substantiates an original proposal to define the suburb (suburban area) in the context of the municipal legal relations.*

**Keywords:**

*city, suburb, suburban area, town, municipal entity, city district, settlement.*

---

---

По мере расширенного развития крупных городов России все более актуализируется вопрос муниципально-территориального характера, связанный с правовым положением части территории города, которая именуется пригородом (пригородной зоной). Согласно п. 5 ч. 1 ст. 11 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] (далее – ФЗ № 131), в состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также, в соответствии с генеральным планом городского поселения, территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями).

Как видно, здесь термин «пригород» даже не упоминается, что представляется неправильным, так как генплан любого города предполагает наличие пригородов как территории перспективного развития городов. Поэтому требуется уточнить содержание термина «пригород» («пригородная зона»), поскольку он имеет большое значение для понимания условий и факторов территориального развития города.

Однако ситуация здесь непростая. Об этом свидетельствует, например, судебное дело, рассмотренное Верховным судом РФ в 2010 г. [2]. Тогда было установлено, что закон Ленинградской области [3] определяет правовой режим поселка им. Морозова в составе Морозовского городского поселения как территорию, необходимую для создания условий устойчивого развития городского поселения в целом, а также для сельскохозяйственного производства, сохранения лесов пригородной зоны, обеспечения отдыха населения. Этот закон Ленинградским областным судом был признан недействующим. Верховный суд Российской Федерации, рассматривая дело в кассации, указал, что оспариваемый закон Ленинградской области противоречит ряду федеральных актов. Так, в соответствии с п. 1 ст. 1 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [4], деятельность органов госвласти субъекта РФ осуществляется на основе верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории России, разграничения предметов ведения и полномочий между органами госвласти федерального центра и органами госвласти субъектов РФ. В ст. 10 и 11 Земельного кодекса РФ [5] закреплены полномочия субъектов РФ и муниципальных образований в области земельных отношений, а в ст. 86 ЗК РФ указывается, что в состав пригородных зон могут включаться земли, которые находятся за границами населенных пунктов, но которые одновременно составляют с городом единую социально-экономическую тер-

риторию и, что не менее важно, не входят в состав земель иных поселений. При этом в пригородных зонах выделяются резервные земли для развития города, сельскохозяйственного производства, а также зоны отдыха населения. Из этого следует, что органы госвласти субъекта РФ не уполномочены устанавливать пригородную зону вокруг поселка.

Здесь большое значение имеет комментарий Верховного суда РФ по поводу того, что пригородная зона устанавливается вокруг города из земель, составляющих с городом единую социально-экономическую территорию, при условии, что эти земли находятся за границами населенных пунктов и не входят в состав иных поселений. Но следует иметь в виду, что такое понимание касается земельного, а не градостроительного и муниципального законодательства, где понятие пригородной зоны, как отмечалось выше, отсутствует, из-за чего некоторые авторы называют пригородную зону «квазиправовым институтом» [6, с. 314].

Отметим далее, что до октября 2008 г., согласно ст. 86 ЗК РФ, в состав пригородных зон включались земли, которые находились за пределами городских поселений, что затрудняло применение положений ФЗ № 131, определяющего в ст. 11, что территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения. Такая трактовка приводила к тому, что выделение на практике пригородных зон было затруднительным, поскольку получалось, что выделение пригородных зон допускалось только на межселенных территориях, а таковых в урбанизированных территориях нет и не могло быть (за исключением субъектов РФ, где имеются территории с небольшой плотностью населения, но там рассматриваемая нами проблема не является актуальной).

Для устранения противоречия 22 июля 2008 г. была скорректирована ч. 1 ст. 86 ЗК РФ [7], и теперь, как отмечалось, пригородные зоны могут выделяться за границами населенных пунктов, однако они должны располагаться в пределах одного поселения либо на межселенных территориях [8, с. 194] (заметим в связи с этим, что, согласно Градостроительному кодексу РФ, территории, прилегающие к городам, определяются на основе генеральных планов поселений, а также на основе принимаемых в поселении правил землепользования и застройки).

Но для городского округа, являющегося или становящегося городом-мегаполисом, и такой, казалось бы, улучшенный вариант вряд ли приемлем, поскольку если допустить, что в пригород нельзя включать земли других населенных пунктов, которые входят в состав городского округа (а именно так обстоит дело в настоящее время), то создаются искусственные препятствия для дальнейшего развития города. Дело в том, что расширенное развитие крупных городов-мегаполисов и, как следствие, появление городских агломераций – это объективное явление, которое носит общемировой характер. И в самом деле, пригородная зона нужна для перспективного развития городов, что требует дополнительных территорий, без которых просто не обойтись. Это очевидный факт. Расширяясь, город поглощает (не может не поглощать) не только территорию между населенными пунктами, входящими в состав городского округа, но также территории самих населенных пунктов, которые становятся, по сути, продолжаемой от центра города строительной площадкой.

Вновь обращаясь к ч. 1 ст. 86 ЗК РФ, то есть к формальной стороне вопроса, отметим, что строительство новых городских объектов может быть затруднено, поскольку «обойти» стороной населенный пункт далеко не всегда возможно, но это означает, как мы отмечали выше, искусственное преграждение, которое не имеет логического обоснования. И это тем более странно, что населенные пункты, входящие в территорию городского округа, являются его неотъемлемой частью. В литературе в связи с этим справедливо отмечается, что выделение из состава пригородной зоны населенных пунктов может быть логически объяснено лишь в случае, когда в перспективе территории этих населенных пунктов не планируется включать в границы города (такое возможно, например, ввиду специального назначения населенного пункта), но и такой вариант неизбежно приводит к формированию городской агломерации с децентрализованным управлением, не являющимся оптимальным в процессе развития как самого города (городского округа), так и смежных с ним населенных пунктов [9, с. 684].

Поэтому, как представляется, действующая норма Земельного кодекса РФ (ч. 1 ст. 86), должна быть изменена. Полагаем целесообразным указать на то, что в состав пригородных зон (пригородов) допустимо включать земли, которые составляют с городом единую социально-экономическую территорию и не входят в состав земель иных поселений. Само понятие «пригородная зона» («пригород») следует также закрепить в ФЗ № 131 и указать на то, что пригородная зона представляет собой прилегающую к границам города (как населенного пункта) территорию, которая не входит в состав иных поселений и имеет своим предназначением перспективное развитие города. При этом утверждение границ пригорода законодательным органом госвласти

субъекта РФ не должно осуществляться без предварительного установления границ города в генеральном плане городского округа.

#### Ссылки:

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ : ред. от 3 нояб. 2015 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об оставлении без изменения решения Ленинградского областного суда от 10 июня 2010 г., которым удовлетворено заявление о признании недействующим областного закона Ленинградской области «Об установлении границ и правового режима пригородной зоны поселка городского типа им. Морозова муниципального образования "Морозовское городское поселение" Всеволожского муниципального района Ленинградской области» от 31 июля 2008 г. № 87-ОЗ : [Электронный ресурс] : определение Верховного суда РФ от 11 авг. 2010 г. № 33-Г10-6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об установлении границ и правового режима пригородной зоны поселка городского типа им. Морозова муниципального образования «Морозовское городское поселение» Всеволожского муниципального района Ленинградской области : закон Ленинградской области от 31 июля 2008 г. № 87-ОЗ // Вестник правительства Ленинградской области. 2008. № 48.
4. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ : ред. от 27 мая 2015 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ [Электронный ресурс] : ред. от 5 окт. 2015 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М., 2010.
7. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования земельных отношений [Электронный ресурс] : федер. закон от 22 июля 2008 г. № 141-ФЗ : ред. от 23 июля 2013 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Болтанова Е.С., Женетль С.З. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2010.
9. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ (постатейный) / отв. ред. С.Н. Волков. М., 2009.

#### References:

1. *On General Principles of Local Government in the Russian Federation: the feder. Act of October 6th. 2003 № 131-FZ: Ed. on Nov 3. 2015 2015, Access from legal system "Consultant".*
2. *On upheld the decision of the Leningrad Regional Court of 10 June 2010, which granted the application for invalidation of the regional law of the Leningrad Region "On Establishing the Borders and the legal regime of urban commuters their village. Morozova municipality "Morozovsky urban settlement" of Vsevolozhsk municipal district of Leningrad region "dated July 31, 2008 № 87-OZ: determination of the Supreme Court on August 11. 2010 № 33-G10-6 2010, Access from legal system "Consultant".*
3. *"On establishment of borders and the legal regime of urban commuters their Morozov village municipality "Morozovsky urban settlement" of Vsevolozhsk municipal district of Leningrad region: the law of the Leningrad region dated July 31, 2008 № 87-OZ" 2008, Bulletin of Leningrad Region Government, no. 48.*
4. *On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of subjects of the Russian Federation: the fader. Act of October 6th. 1999 № 184-FZ: Ed. on May 27, 2015 2015, Access from legal system "Consultant".*
5. *Land Code of the Russian Federation on October 25. 2001 № 136-FZ: Ed. on October 5. 2015 2015, Access from legal system "Consultant".*
6. Trutnev, EK & Bandorin, LE 2010, *Comments to the Town Planning Code of the Russian Federation*, Moscow.
7. *On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in terms of improving the land relations: fader. Law of 22 July 2008 № 141-FZ: Ed. on July 23, 2013 2013, Access from legal system "Consultant".*
8. Boltanova, ES & Zhenetl, SZ 2010, *Commentary to the Land Code of the Russian Federation (itemized)*, Moscow.
9. Volkov, SN (ed.) 2009, *Comments to the Land Code of the Russian Federation on October 25. 2001 № 136-FZ (itemized)*, Moscow.