

**Заключение Института экономики города
на проект поправок Правительства Российской Федерации к проекту
федерального закона № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс
Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в
части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию»¹,
внесенный Правительством Российской Федерации в первом чтении 9 декабря 2014
года, а также на указанный проект федерального закона (далее – законопроект)**

Законопроектом предлагается переход от деления земель на категории к территориальному зонированию. При этом некоторые из предлагаемых законопроектом способов такого перехода основываются на концептуально ошибочных положениях, противоречиях формально-юридического и содержательного характера.

1. Законопроект создает дополнительные препятствия для органов местного самоуправления по подготовке и утверждению правил землепользования и застройки (далее также - ПЗЗ). Прежде всего, законопроектом не предполагается утверждение границ ПЗЗ (либо их значительной части), а также не закреплена обязанность уполномоченных органов устанавливать необходимые границы в определенные сроки и, как следствие, не предусмотрена ответственность за соблюдение таких сроков, в том числе согласно законопроекту:

1) ПЗЗ устанавливают градостроительные регламенты в отношении только тех территориальных зон, внешние границы которых могут появиться лишь в результате исключения из границ муниципального образования трех видов территорий, территориальных зон: а) лесного фонда; б) особо охраняемых природных территорий федерального или регионального значения; в) территориальных зон сельскохозяйственного назначения²;

2) для того, чтобы приступить к подготовке ПЗЗ в части определения градостроительных регламентов, необходимо чтобы такие границы уже были оформлены в

¹ Текст законопроекта размещен на [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=465407-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=465407-6)

² См. пункт 1 статьи 14² ЗК РФ в редакции законопроекта: *«Если иное не предусмотрено статьей 14³ настоящего Кодекса, виды разрешенного использования земельных участков устанавливаются следующими регламентами использования территории: 1) сельскохозяйственным регламентом - в отношении земельных участков в границах территориальных зон сельскохозяйственного назначения; 2) лесохозяйственным регламентом - в отношении земельных участков, расположенных в границах лесного фонда; 3) регламентом охраны и использования особо охраняемых природных территорий - в отношении земельных участков, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий федерального или регионального значения (за исключением земельных участков, расположенных в границах населенных пунктов, а также особо охраняемых природных территорий регионального значения субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя); 4) градостроительным регламентом - в отношении земельных участков, не указанных в подпунктах 1 - 3 настоящего пункта».*

соответствии с требованиями Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости». Однако на практике такие границы не устанавливаются по причине отсутствия у органов местного самоуправления соответствующих полномочий и обязанности по их установлению, а также отсутствия возможности понуждать к установлению отсутствующих границ уполномоченные органы государственной власти. Так, согласно статьям 14¹ и 14² Федерального закона от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ «О землеустройстве»:

- подготовка сельскохозяйственных регламентов обеспечивается органами местного самоуправления, осуществляющими подготовку ПЗЗ, такая подготовка может быть обеспечена органами государственной власти субъекта Российской Федерации, в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации;

- установлена необходимость проведения отдельных публичных слушаний (не в составе публичных слушаний по проекту ПЗЗ) применительно к проектам сельскохозяйственных регламентов;

- проекты сельскохозяйственных регламентов до их утверждения подлежат согласованию с уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, срок согласования не может превышать трёх месяцев, а в случае неполучения заключения о согласии или несогласии с проектом в указанный срок, проект сельскохозяйственного регламента считается согласованным;

- уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе отказать в согласовании проекта сельскохозяйственного регламента только в случае его несоответствия требованиям Федерального закона от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ «О землеустройстве», Земельного кодекса Российской Федерации;

- сельскохозяйственный регламент должен содержать предельные параметры разрешенного строительства, (соответственно строительство объектов возможно по обе стороны границы сельскохозяйственной зоны).

К вышеуказанным нормам имеется ряд замечаний. Во-первых, федеральный закон в принципе не может определить несоответствие требованиям установления границ между территориальными зонами с градостроительными регламентами и территориальными зонами с сельскохозяйственными регламентами, поскольку такое решение в преобладающей его части является неформализуемым – субъективным, определяемым выбранным вариантом развития территории. Во-вторых, такой неформализуемый критерий, применяемый как основание для отказа в согласовании регламента – это отсутствие

возможности для органов местного самоуправления утверждать ПЗЗ.³

Иными словами, до тех пор, пока законодательно не будет закреплена обязанность органов местного самоуправления по установлению внешних границ, определяющих территории действия градостроительных регламентов, ПЗЗ будут нелегитимными, а законопроект создает дополнительные организационные препятствия на пути продвижения процесса подготовки ПЗЗ. Эти препятствия еще более усугубляются новеллами законопроекта в отношении границ зон с особыми условиями использования территории (см. ниже пункт 4 настоящих замечаний).

Между тем, данная проблема является следствием исключения из предметов утверждения схем территориального планирования субъектов Российской Федерации «границ сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения»⁴. Соответственно, в законопроект следует внести следующие положения:

а) вернуть в схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации «границы сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения» и обязать субъекты Российской Федерации в пределах определенного срока внести изменения в утвержденные схемы территориального планирования в части обозначения границ сельскохозяйственных угодий;

б) установить, что сельскохозяйственными зонами являются зоны в границах сельскохозяйственных угодий;

в) установить, что в пределах сельскохозяйственных зон предельные параметры строительства не устанавливаются – строительство запрещается, кроме случаев, определенных федеральными законами.

2. Законопроектом закрепляется концепция, предполагающая формально-юридическое существование ПЗЗ, но при этом допускающая их фактическое отсутствие. Делается это следующим образом:

1) законодательно закрепляется возможность утверждать ПЗЗ на часть территории не только при отсутствии генерального плана (согласно действующей редакции Градостроительного кодекса Российской Федерации), но и при его наличии⁵. Законопроектом предлагается считать, что принятие ПЗЗ хотя бы на часть территории дает

³ См. п.5 ст.26 законопроекта.

⁴ Федеральным законом № 41-ФЗ от 20.03.2011 г.

⁵ См. подпункт «г» пункт 13 статья 38 законопроекта об упразднении части 4 статьи 31 ГрК РФ, согласно которой «Применительно к части территории поселения или городского округа подготовка проекта правил землепользования и застройки может осуществляться при отсутствии генерального плана поселения или генерального плана городского округа».

возможность говорить о юридическом факте существования ПЗЗ применительно ко всей территории, то есть, позволяет обходить запрет на выдачу разрешений на строительство при отсутствии ПЗЗ. При такой ситуации подготавливаемые на часть территории ПЗЗ могут «прирастать» новыми территориями на протяжении неопределенного периода времени, поскольку законопроектом не установлены ограничения по срокам принятия ПЗЗ на всю территорию. Таким образом, допускается возможность отсутствия правового режима использования земельных участков на некоторых территориях без установления предельного срока для определения такого правового режима⁶;

2) как уже указывалось выше, при таком мнимом наличии ПЗЗ упраздняются установленные законом формальные основания для отказа в выдаче разрешений на строительство, но при этом отсутствуют и основания для выдачи разрешений на строительство, поскольку оно может быть выдано при наличии проектной документации, существование которой не может быть обеспечено при фактическом отсутствии градостроительного регламента.

Данное законодательное предложение приведет к остановке инвестиционно-строительных процессов, спровоцирует самовольное строительство, а также будет способствовать развитию практики внесистемного регулирования развития территории посредством принятия «фрагментарных» ПЗЗ.

3. Законопроектом предусматриваются нормы, согласно которым в некоторых случаях разрешенное использование земельных участков может «определяться», «предусматриваться» не ПЗЗ, а документацией по планировке территории (далее - ДПТ)⁷.

Во-первых, указанные нормы законопроекта создают противоречия как внутри ЗК РФ, так и ГрК РФ, поскольку разрешенное использование земельных участков устанавливается регламентом использования территории⁸, в том числе градостроительным регламентом⁹, а градостроительные регламенты устанавливаются только ПЗЗ¹⁰.

Во-вторых, согласно законопроекту возникает следующее противоречие:

- с утверждением ДПТ не может быть автоматически прекращено действие ПЗЗ применительно к определенной территории без соответствующей нормы федерального закона, а законопроект такой нормы не предлагает;

⁶ На данный момент таким сроком является 1 июля 2017 года (см. часть 1 статьи 17¹ и статью 17² Федерального закона от 29.12.2004г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»).

⁷ См. пункт 5 статьи 11⁴, пункт 9 статьи 14⁴ ЗК РФ в редакции законопроекта.

⁸ См. пункт 3 статьи 14¹ ЗК РФ в редакции законопроекта.

⁹ См. подпункт 4 пункта 1 статьи 14² ЗК РФ в редакции законопроекта.

¹⁰ См. часть 2 статьи 30 ГрК РФ в редакции законопроекта.

- наличие указанной нормы в законопроекте позволяло бы автоматически упразднить решения представительного органа власти посредством принятия решений исполнительным органом власти.

В-третьих, существует возможность двоякого толкования предлагаемой нормы:

-либо посредством ДПТ соответствующие территории навсегда выводятся из-под действия ПЗЗ (что неправомерно по причине противоречия федеральным законам);

- либо посредством ДПТ производится выбор разрешенного использования земельных участков из тех возможностей, которые определены ПЗЗ.

Последнее положение является единственно возможным как с правовой, так и с практической точек зрения. Это значит, что для снятия созданных противоречий с федеральными законами указанные нормы законопроекта должны быть переформулированы следующим образом: ДПТ не упраздняет действие ПЗЗ, посредством ДПТ производится выбор разрешенного использования земельных участков из тех возможностей, которые определены ПЗЗ¹¹.

4. Законопроект создает противоречия, в части установления границ зон с особыми условиями использования территории, в частности, в отношении санитарно-защитных зон (далее - СЗЗ)¹².

С одной стороны, *«на карте территориального зонирования в обязательном порядке отображаются границы зон с особыми условиями использования территорий ...»*¹³. С другой стороны, нормы законопроекта препятствуют реализации данной нормы, поскольку согласно законопроекту зоны с особыми условиями использования территорий (например, СЗЗ) возникают лишь с момента принятия органами власти соответствующих решений. При этом не установлены ни предельные сроки для принятия таких решений, ни последствия непринятия решений в установленные сроки. Таким образом, создается ситуация, когда, например, фактическое расположение жилых зданий в СЗЗ предприятий не будет считаться нарушением по причине отсутствия соответствующих решений о СЗЗ¹⁴.

Между тем, ныне действующий порядок таков, что факт юридического возникновения СЗЗ определяется не только решением органов власти (утверждение соответствующего проекта СЗЗ), но и при отсутствии такого решения - фактом наличия предприятия

¹¹ На основе указанного подхода, определяющего, что в случаях комплексного освоения и развития территорий посредством проекта планировки осуществляется выбор из предоставленных ПЗЗ возможностей, должны быть переформулированы иные нормы, в частности пункты 7 и 9 статьи 14⁴ ЗК РФ в редакции законопроекта.

¹² См. главу XIX ЗК РФ «Зоны с особыми условиями использования территории» в редакции законопроекта.

¹³ См. часть 5 статьи 30 ГрК РФ в редакции законопроекта.

¹⁴ Предлагаемая законопроектом конструкция установления границ зон с особыми условиями использования территории подтверждается также и частью 3² статьи 33 ГрК РФ в редакции законопроекта.

соответствующего класса и фактом наличия соответствующих нормативных размеров СЗЗ. При таком положении дел фактически существующие СЗЗ всегда фиксируются (отображаются как требования технических регламентов безопасности) в обязательном порядке и в документах территориального планирования, и в документах градостроительного (территориального) зонирования.

5. Применительно к одной и той же области регулирования законопроект вводит два правовых инструмента – (1) классификатор видов разрешенного использования земельных участков, который утверждается в порядке, определенном Правительством Российской Федерации, и (2) требования к содержанию регламентов использования территорий, порядок разработки и утверждения которых устанавливаются федеральными законами¹⁵. Представляется, что один из инструментов является избыточным и таковым следует считать классификатор видов разрешенного использования земельных участков по следующим причинам:

1) применительно к градостроительным регламентам указанный классификатор не учитываете целого (градостроительного регламента), регламентируя его составную часть (виды разрешенного использования)¹⁶;

2) федеральным законом уже сформулированы требования к видам разрешенного использования и попытка классификации видов разрешенного использования посредством подзаконного акта является избыточным регулированием, поскольку связано с риском вторжения в полномочия органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления должны быть вправе самостоятельно определять особенности градостроительных регламентов в зависимости от конкретной градостроительной ситуации. Утрата ими такой самостоятельности может привести к упразднению разнообразия городской среды и снижению ее качества.

6. Представляется ошибочным закреплять исчерпывающий перечень территориальных зон, поскольку это приведет к блокированию развития института территориального зонирования, основанного на дифференцированном подходе к регулированию развития городов.

Также представляется ошибочной вводимая законопроектом норма части 3 статьи 35

¹⁵ См. пункт 8 статьи 14.1 и пункт 8 статьи 14² ЗК РФ в редакции законопроекта.

¹⁶ Доказательство того, что классификатор видов разрешенного использования земельных участков обречен быть деструктивным по отношению к градостроительным регламентам, см. вопросы 58 и 60 в Библиотеке ответов на вопросы о градостроительной деятельности: <http://www.urbanomics.ru/expert/trutnev/biblioteka-otvetov-grad>

ГрК РФ, согласно которой запрещается организовывать общественно-деловые и многоцелевые зоны вне границ населённых пунктов.

7. Применительно к территориям, для которых органами местного самоуправления устанавливаются градостроительные регламенты, представляется неверным введение «зон запаса»¹⁷, поскольку территориальное зонирование (осуществляемое посредством подготовки ПЗЗ) выполняется на основе и с учетом генеральных планов, определяющих назначение территории целиком. Территория в любом ее временном состоянии не может не иметь назначения (определяемого, в том числе, ее природными особенностями на текущий момент времени), а установление «зон запаса» - это фактически легализация отказа от территориального планирования, что не только неверно, но и потенциально деструктивно. «Запас» - это как бы резервирование территории для ее использования в будущем.

8. Законопроект содержит некорректные новые редакций норм ГрК РФ, в частности:

- часть 1 статьи 37 ГрК РФ устанавливает, что «разрешенное использование» земельных участков может определяться только видами их разрешенного использования¹⁸. То есть, законопроект не отграничивает общий термин «разрешенное использование» от его частного проявления – «виды разрешенного использования», поскольку помимо этого частного проявления имеется и другое частное проявление – предельные параметры разрешенного строительства, а также ограничения использования, определённые зонами с особыми условиями использования земельных участков;

- пункт 3 части 5² статьи 43 ГрК РФ устанавливает, что проект планировки территории (ППТ) фактически может противоречить ПЗЗ - параметры могут «предусматриваться» ППТ, а не выбираться посредством ППТ из параметров в пределах, определенных ПЗЗ (см. также пункт 3 настоящих замечаний).

9. В законопроекте также имеется противоречие между частью 5¹ статьи 30 ГрК РФ и статьей 14¹ Федерального закона от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ «О землеустройстве». Согласно части 5¹ статьи 30 ГрК РФ для зон сельскохозяйственного назначения не устанавливаются градостроительные регламенты. При этом согласно статье 14¹ Федерального закона от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ «О землеустройстве» для зон сельскохозяйственного назначения могут устанавливаться предельные параметры

¹⁷ См. пункт 4 статьи 14², статью 14⁵ ЗК РФ в редакции законопроекта.

¹⁸ Часть 1. Статьи 37 ГрК РФ в редакции Законопроекта: *«Разрешенное использование земельных участков и объектов капитального строительства может быть следующих видов: 1) основные виды разрешенного использования; 2) условно разрешенные виды использования; 3) вспомогательные виды разрешенного использования».*

разрешенного строительства¹⁹, которые устанавливаются градостроительными регламентами.

10. Законопроект не исправляет ошибку, содержащуюся в части 3¹ статьи 42 ГрК РФ, согласно которой ППТ должен содержать «границы зон планируемого размещения объектов» - границы, которые нужны на этапе подготовки документов территориального планирования, но не нужны на этапе подготовки документации по планировке территории, поскольку такой документацией должны определяться не «зоны», а границы образуемых для строительства земельных участков.

Таким образом, в силу наличия концептуальных ошибок и противоречий, которые в совокупности неизбежно создадут препятствия на пути распространения и применения института территориального зонирования в России, рассмотренный законопроект нуждается в существенной переработке.

¹⁹ «Подготовка карты зоны сельскохозяйственного назначения может осуществляться в виде отдельного документа или в составе карты территориального зонирования. **Предельные (минимальные и (или) максимальные) параметры разрешенного строительства**, реконструкции объектов капитального строительства могут включать в себя: отступы от границ земельных участков в целях определения мест допустимого размещения зданий, сооружений, за пределами которых запрещено строительство зданий, сооружений; предельное количество этажей или предельную высоту зданий, сооружений; максимальный процент застройки в границах земельного участка, определяемый как отношение площади земельного участка, которая может быть застроена, ко всей площади земельного участка; иные показатели.»