

**РЕКОМЕНДАЦИИ**  
парламентских слушаний на тему:

**«О ходе разработки, утверждения  
и реализации документов территориального планирования,  
градостроительного зонирования  
и планировки территории: проблемы  
и основные направления совершенствования законодательства»**

Организаторы: **Комитет Государственной Думы по земельным  
отношениям и строительству**

*г.Москва*

*15 мая 2014 года*

Обсудив с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей Администрации Президента Российской Федерации, Министерства регионального развития Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, иных федеральных органов исполнительной власти, представителей законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также научных и отраслевых организаций, вопросы разработки, утверждения и реализации документов территориального планирования, градостроительного зонирования, документации по планировке территории, проблемы и основные направления совершенствования законодательства в данной области, участники парламентских слушаний отмечают:

Одним из основных принципов законодательства о градостроительной деятельности является обеспечение устойчивого развития территорий, т.е. обеспечение безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений. Достижение указанных целей при осуществлении градостроительной деятельности предполагается за счет планомерного развития территории на основе документов территориального планирования и градостроительного зонирования.

Участники слушаний отмечают, что необходимость разработки градостроительной документации предусматривалась Градостроительным кодексом Российской Федерации 1998 года, но практически реализована не была. Принятие в конце 2004 года нового Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) и последовательная государственная политика в данной области привели к активизации органов всех уровней власти по разработке и утверждению документов территориального планирования и градостроительного зонирования.

Так, в настоящее время распоряжениями Правительства Российской Федерации утверждены схемы территориального планирования Российской Федерации в области федерального транспорта (железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного транспорта) и автомобильных дорог федерального значения, в области энергетики, в области федерального транспорта (в части трубопроводного транспорта), в области высшего профессионального образования, в области здравоохранения. Вместе с тем, не завершено согласование проекта схемы территориального планирования Российской Федерации в области обороны страны и безопасности государства.

Согласно представленной Министерством регионального развития Российской Федерации информации, по состоянию на март 2014 года на региональном уровне схемы территориального планирования утверждены в 83 субъектах Российской Федерации. Степень утверждения документов территориального планирования муниципальных районов составляет 91,7%, генеральные планы городских округов – 92,8%, городских поселений – 84,4%, сельских поселений – 85,2% (с учетом отказавшихся от разработки и без учета субъектов Российской Федерации – Республики Крым и города федерального значения Севастополя).

На региональном и муниципальном уровнях на 100% подготовка документов территориального планирования завершена в 38 субъектах Российской Федерации: Республике Адыгея, Республике Алтай, Республике Ингушетия, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Калмыкия, Республике Бурятия, Республике Марий Эл, Республике Мордовия, Удмуртской Республике, Республике Хакасия, Чеченской Республике, Чувашской Республике, Белгородской области, Воронежской области, Кемеровской области, Костромской области, Курской области, Курганской области, Липецкой области, Владимирской области, Магаданской области, Новгородской области, Томской области, Пензенской области, Ростовской области, Самарской области, Мурманской области, Тульской области, Саратовской области, Сахалинской области, Орловской области, Тюменской области, Челябинской области, Ярославской области, Ненецком автономном

округе, Ханты-Мансийском автономном округе–Югре, Ямало-Ненецком автономном округе и в городе федерального значения Санкт-Петербург. 39 субъектов Российской Федерации имеют от 50 до 99,99% утвержденных документов территориального планирования.

Низкий процент утвержденных документов территориального планирования (ниже 50%) имеют 5 субъектов Российской Федерации: Республика Северная Осетия–Алания (45,05%), Приморский край (43,27%), Амурская область (42,43%), Забайкальский край (42,72%), Республика Дагестан (29,95%).

В отношении новых субъектов Российской Федерации – Республики Крым и города федерального значения Севастополя в настоящее время проводятся согласования по вопросу о документах территориального планирования.

В части вопроса о ходе подготовки и утверждения правил землепользования и застройки необходимо отметить следующее.

В целом по России правила землепользования и застройки утверждены на 71,31%, из них правила землепользования и застройки сельских поселений утверждены на 69,6%, правила землепользования и застройки городских поселений утверждены на 84,9%, правила землепользования и застройки городских округов утверждены на 89,6%.

На 100% правила землепользования и застройки утверждены в 31 субъекте Российской Федерации, в 34 субъектах Российской Федерации правила землепользования и застройки утверждены в пределах от 50 до 99,99%. Низкий процент утвержденных правил землепользования и застройки наблюдается в Рязанской области (21,03 %), Тамбовской области (38,63 %), Тверской области (35,82 %), Архангельской области (1,45 %), Республике Коми (21,79 %), Республике Дагестан (1,12 %), Республике Северная Осетия-Алания (27,18 %), Нижегородской области (33,15 %), Оренбургской области (31,39 %), Республике Башкортостан (37,35 %), Алтайском крае (5,62 %), Забайкальском крае (47,76 %), Амурской области (46,48 %), Еврейской автономной области (42,86 %), Магаданской области (38,82 %), Приморском крае (26,17 %).

Документы территориального планирования и правила землепользования и застройки применительно к городу федерального значения Москва и Московской области должны быть утверждены до 31 декабря 2014 года.

Участники парламентских слушаний отмечают, что с 1 января 2013 года действует запрет на принятие решений о резервировании земель, об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель из одной категории в другую, о предоставлении находящихся в государственной или муниципальной

собственности земельных участков в целях размещения объектов федерального, регионального или местного значения, на подготовку документации по планировке территории при отсутствии утвержденных документов территориального планирования соответственно Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также запрет на предоставление находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков для строительства и на выдачу разрешения на строительство, на изменение вида разрешенного использования земельного участка при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки (применительно к сельским поселениям с 1 июня 2014 года). Исключения сделаны лишь для таких субъектов Российской Федерации, как Москва и Московская область, применительно к территории которых указанные ограничения вступают в силу с 1 января 2015 года, а также в отношении находящихся в федеральной собственности земельных участков и земельных участков Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства для их использования в целях, установленных Федеральным законом «О содействии развитию жилищного строительства», применительно к которым ограничения вводятся с 1 января 2017 года.

Следует отметить, что на законодательном уровне предусматриваются не только запретительные меры, но и меры, стимулирующие принятие необходимых документов территориального планирования и градостроительного зонирования. Так, 19 марта 2014 года Государственной Думой в первом чтении принят проект федерального закона № 444365-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности», предусматривающий передачу находящихся в федеральной собственности земельных участков в муниципальную собственность, только органам местного самоуправления, утвердившим генеральные планы и правила землепользования и застройки. Органы местного самоуправления поселения наделяются полномочиями по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, только при условии наличия у них утвержденных правил землепользования и застройки.

Учитывая указанные последствия отсутствия утвержденных документов территориального планирования и правил землепользования и застройки участники парламентских слушаний отмечают необходимость скорейшего завершения подготовки, согласования и принятия таких документов.

Вместе с тем, в настоящее время в области подготовки, согласования и утверждения документов территориального планирования и правил землепользования и застройки контролируется только наличие указанных документов.

Участники парламентских слушаний отмечают, что требуется уделить пристальное внимание качеству документов территориального планирования и градостроительного зонирования и оценить их содержание на предмет соответствия требованиям градостроительного законодательства. В связи с этим, одной из приоритетных задач в ближайшее время должен стать мониторинг качества документов территориального планирования.

В целях обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности ГрК РФ дополнен нормами, подробно регулирующими вопросы содержания, разработки и утверждения нормативов градостроительного проектирования (Федеральный закон от 5 мая 2014 года № 131-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации»). При этом уточнено, что нормативы градостроительного проектирования представляют собой совокупность установленных в целях обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности населения объектами соответственно регионального или местного значения, объектами благоустройства, и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения. Установлено, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления обязаны принять такие нормативы или привести в соответствие с установленными требованиями региональные или местные нормативы до 1 января 2015 года.

Участники парламентских слушаний отмечают, что одним из основных вопросов градостроительной деятельности является реализация утвержденных документов территориального планирования. В связи с этим в целях обеспечения комплексного развития территорий муниципальных образований с 1 апреля 2013 года действуют нормы о необходимости разработки и утверждения программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселения, городского округа, которые представляют собой документы, устанавливающие перечни мероприятий по строительству, реконструкции систем электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения, объектов, используемых для утилизации, обезвреживания и захоронения твердых бытовых отходов.

22 апреля 2014 года Государственной Думой принят в первом чтении проект федерального закона № 469735-6 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об

общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части разработки программ развития транспортной и социальной инфраструктуры», внесенный Правительством Российской Федерации.

Указанным законопроектом даются определения транспортной и социальной инфраструктур поселения, городского округа, а также программам комплексного развития транспортной и социальной инфраструктур поселения, городского округа, предусматривается, что разработка этих программ осуществляется на основании генеральных планов поселений, городских округов, а последующее утверждение таких программ - представительными органами местного самоуправления поселений и городских округов в течение шести месяцев с даты утверждения указанных генеральных планов. Вместе с тем, вводимые законопроектом программы комплексного развития социальной инфраструктуры не включают учреждения социальной защиты (дома инвалидов и престарелых, детей-инвалидов и детские дома), поскольку указанные учреждения не могут быть в полной мере отнесены к объектам культуры, образования, здравоохранения или спорта местного значения поселения, городского округа.

Учитывая социальную направленность законопроекта, участники парламентских слушаний считают необходимым рекомендовать Государственной Думе в первоочередном порядке рассмотреть законопроект во втором и третьем чтениях.

На основе анализа правоприменительной практики участники парламентских слушаний отмечают и ряд проблем, возникающих при подготовке, утверждении и реализации документов территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории.

### **1. Необходимость повышения профессиональной квалификации лиц, осуществляющих подготовку документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территории**

Законодательством о градостроительной деятельности не предусмотрены требования к профессиональной квалификации лиц, осуществляющих подготовку документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территории. Деятельность по подготовке данной документации не подлежит лицензированию. В целях повышения качества указанных документов необходимо совершенствовать научное и методическое обеспечение процедур подготовки документов территориального планирования и внесения в них изменений, в том числе с

учетом того, что часть действующих документов была подготовлена до 2011 года и требуют актуализации.

Участники парламентских слушаний отмечают, что задачами государства в области регулирования территориального планирования должны стать научное и методическое обеспечение процедур подготовки соответствующих документов, разработка «модельных» правил по отдельным видам документов и подготовка специалистов в области территориального планирования, обеспеченность соответствующими кадрами муниципальных образований и субъектов Российской Федерации.

## **2. Необходимость разработки и утверждения документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территории с использованием единой картографической основы**

Подготовка документов территориального планирования, документов градостроительного зонирования, а также документации по планировке территории не может осуществляться без какой-либо картографической основы, в результате использования которой формируются карты и чертежи, являющиеся составной частью указанных документов.

Так, подготовка соответствующих карт предусматривается в составе документов территориального планирования всех уровней и обосновывающих их материалов. В свою очередь составной частью проектов планировки являются чертежи планировки (пункт 1 части 3 статьи 42 ГрК РФ), а проектов межевания территории – чертежи межевания территории (часть 5 статьи 43 ГрК РФ). Кроме того, форма градостроительного плана земельного участка, утвержденного приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 10 мая 2011 года № 207, также предусматривает его создание на основании картографического материала, при подготовке которого необходимо руководствоваться требованиями федерального или регионального законодательства.

Вместе с тем, в настоящее время на законодательном уровне не урегулирован вопрос о требованиях, предъявляемых к картографической основе, используемой для осуществления градостроительной деятельности, форме и составе сведений, отражаемых на такой основе. В этой связи, по мнению участников парламентских слушаний, представляется важным закрепить в ГрК РФ положения, указывающие на необходимость подготовки документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территории с использованием единой картографической основы, а также сами требования к этой картографической основе. Отсутствие указанных норм ставит под сомнение возможность

неукоснительного соблюдения положений частей 2 – 5 статьи 45 ГрК РФ о подготовке документации по планировке территории на основании документов территориального планирования.

Урегулирование вопроса об использовании единой картографической основы для осуществления градостроительной деятельности, по мнению участников парламентских слушаний, должно сопровождаться применением такой картографической основы и для процедуры образования земельных участков, поскольку процесс образования новых земельных участков и вовлечения их в хозяйственный оборот оказывает существенное влияние на градостроительное развитие территории.

Так, в настоящее время в соответствии с пунктом 2 статьи 31 Земельного кодекса Российской Федерации выбор земельного участка для строительства осуществляется на основе документов государственного кадастра недвижимости с учетом экологических, градостроительных и иных условий использования соответствующей территории и недр в ее границах посредством определения вариантов размещения объекта и проведения процедур согласования в случаях, предусмотренных федеральными законами, с соответствующими государственными органами, органами местного самоуправления, муниципальными организациями.

Вместе с тем, как известно, государственный кадастр недвижимости на сегодняшний день содержит далеко не все сведения о границах земельных участков, предоставленных гражданам и юридическим лицам, о зонах с особыми условиями использования территории. Кроме того, далеко не все сведения о границах населенных пунктов, границах территориальных зон, территориях объектов культурного наследия внесены в государственный кадастр недвижимости, что создает угрозу нарушения прав и законных интересов третьих лиц при принятии тех или иных градостроительных решений.

Согласно части 5 статьи 30 ГрК РФ на карте градостроительного зонирования в обязательном порядке отображаются границы зон с особыми условиями использования территорий, границы территорий объектов культурного наследия. Границы указанных зон могут отображаться на отдельных картах.

При этом, по мнению участников парламентских слушаний, положения ГрК РФ в данной части следует соотнести с другими нормативными правовыми актами, предусматривающими особый порядок установления отдельных видов защитных, санитарно-защитных и охранных зон.

Так, например, установление охранной зоны объектов электросетевого хозяйства осуществляется организацией, которая владеет таким объектом



электросетевого хозяйства (пункт 6 Правил установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 года № 160), а установление санитарно-защитной зоны кладбища осуществляется постановлением Главного государственного врача Российской Федерации (пунктом 4.2 СанПиН 2.2.1/2.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25 сентября 2007 года № 74).

В этой связи на законодательном уровне также требует разрешения вопрос о возможности отображения на карте градостроительного зонирования зон с особыми условиями использования территории в случае, если такие зоны не установлены по правилам, регулирующим порядок установления этих зон.

### **3. Необходимость эффективного информационного взаимодействия при подготовке документов территориального планирования**

С марта 2011 года введена в эксплуатацию федеральная государственная информационная система территориального планирования (ФГИС ТП). Этот инструмент обеспечил уже на первом этапе согласование документов территориального планирования в электронном виде путем их загрузки на геопортале системы и автоматического уведомления согласующих министерств и ведомств.

В дальнейшем необходимо развитие аналитических функций системы для обеспечения комплексного планирования с учетом стратегических документов, плановых показателей государственных, государственных целевых и отраслевых программ.

Министерством регионального развития Российской Федерации подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования информационного обеспечения в области градостроительной деятельности», предусматривающий наделение субъектов Российской Федерации правом на создание и ведение региональных государственных информационных систем в области градостроительной деятельности (РГИСОГД). Законопроектом также предусмотрено, что ИСОГД органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов в составе субъекта Российской Федерации должны обеспечивать, в том числе электронное информационное взаимодействие с РГИСОГД соответствующего субъекта Российской Федерации. При этом установлено требование совместимости по формату и структуре документированных сведений ИСОГД на электронных носителях с

информационными ресурсами, формируемыми РГИСОГД и федеральной государственной информационной системой территориального планирования (ФГИСТП).

Состав и формат информации, способы и порядок электронного информационного взаимодействия согласно законопроекту устанавливаются Правительством Российской Федерации.

#### **4. Необходимость совершенствования института публичных слушаний, проводимых при подготовке генеральных планов поселений и городских округов**

В соответствии с частью 1 статьи 28 ГрК РФ в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства публичные слушания по проектам генеральных планов, в том числе по внесению в них изменений, с участием жителей поселений, городских округов проводятся в обязательном порядке.

Частью 2 статьи 28 ГрК РФ предусмотрено, что порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Президентом Российской Федерации В.В.Путиным на конференции «Форум действий» Общероссийского общественного движения «Народный фронт «За Россию», состоявшейся 5 декабря 2013 года, были поддержаны инициативы по совершенствованию законодательства в целях повышения роли граждан в принятии градостроительных решений, в том числе развитию института публичных слушаний в градостроительной сфере.

Как отмечено в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2010 года № 931-О-О, будучи публично-правовым институтом, призванным обеспечить открытое, независимое и свободное обсуждение общественно значимых проблем (вопросов), имеющих существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования, публичные слушания, по смыслу статьи 3 Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, которым регулируется их проведение, не являются формой осуществления власти населением. Тем не менее, они предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям. Конечная цель такого обсуждения - выработка рекомендаций по

общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта. Соответственно, процесс принятия управленческих решений становится более открытым для граждан, и эта открытость обеспечивается принудительной силой закона, обязывающего органы власти проводить публичные слушания по определенным вопросам.

Вместе с тем, по мнению участников парламентских слушаний, институт публичных слушаний, проводимых при подготовке генеральных планов поселений и городских округов, нуждается в совершенствовании, в том числе в части разграничения случаев признания высказанных участниками публичных слушаний замечаний, предложений и возражений обоснованными или необоснованными, критериев их обоснованности или необоснованности, а также более четкого определения вопросов, подлежащих разрешению при проведении публичных слушаний.

При этом участники парламентских слушаний считают необходимым отметить, что высказанные предложения в полной мере распространяются на правовое регулирование проведения публичных слушаний по обсуждению правил землепользования и застройки, а также проектов планировки и межевания территории.

#### **5. Необходимость совершенствования норм, регулирующих внесение изменений в документы территориального планирования и документации по планировке территории**

ГрК РФ предусматривает возможность органов государственной власти, органов местного самоуправления, заинтересованных физических и юридических лиц представлять в уполномоченные органы предложения о внесении изменений в указанные документы. Также предусмотрено, что внесение изменений в такие документы осуществляются в порядке, установленном для их принятия. Вместе с тем, вопрос о последствиях поступления предложений о внесении изменений, сроках их рассмотрения ГрК РФ не регулирует. Вместе с тем, данный вопрос нуждается в дополнительной проработке, поскольку зачастую затрагивает права и законные интересы органов власти, граждан и юридических лиц. Особенно этот вопрос актуален в связи с изменениями границ населенных пунктов, установленных генеральными планами поселений, городских округов, что на данный момент в большинстве случаев является единственным механизмом перевода земельных участков из земель иных категорий в земли населенных пунктов.

Участники парламентских слушаний отмечают целесообразность урегулирования данных вопросов по аналогии со статьей 33 ГрК РФ, определяющей порядок внесения изменений в правила землепользования и застройки.

## **6. Внесение сведений о границах территориальных зон и зон с особыми условиями использования территории в государственный кадастр недвижимости**

Участники парламентских слушаний также считают необходимым обратить внимание, что в целом понятие «зонирование» предусматривает необходимость установления и внесения в государственный кадастр недвижимости сведений о различных по своему назначению и юридической природе зон: функциональных зон, территориальных зон и зон с особыми условиями использования территории. При этом именно государственный кадастр недвижимости, являясь публичным государственным информационным ресурсом, призван обеспечить реализацию принципа общедоступности этих сведений для субъектов градостроительных отношений.

Вместе с тем, одним из основных препятствий «появления» сведений о различных видах зон в государственном кадастре недвижимости является необходимость подготовки карты (плана) объекта землеустройства, поскольку в соответствии со статьей 1 Федерального закона от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ «О землеустройстве» территориальные зоны и зоны с особыми условиями использования территории относятся к числу объектов землеустройства. Однако работы по подготовке землеустроительной документации являются не менее трудозатратными, чем кадастровые работы, а также требующими от заинтересованных лиц значительных денежных средств, особенно применительно к случаям установления охранных зон в отношении линейных объектов значительной протяженности.

В этой связи участники парламентских слушаний отмечают, что законодательство Российской Федерации, в том числе подзаконные акты, регулирующие порядок определения границ различных видов зон и внесения их в государственный кадастр недвижимости, нуждаются в актуализации и упрощении применительно к сегодняшним условиям деятельности субъектов градостроительных отношений и новым подходам к зонированию территорий.

## **7. Определение разрешенного использования земельных участков в соответствии с документами градостроительного зонирования**

В соответствии со статьей 36 ГрК РФ составной частью правил землепользования и застройки является градостроительный регламент, которым, в числе прочего, определяется разрешенное использование земельных участков.

Вместе с тем, согласно части 4 статьи 36 ГрК РФ действие градостроительного регламента не распространяется на земельные участки:

1) в границах территорий памятников и ансамблей, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и

культуры) народов Российской Федерации, а также в границах территорий памятников или ансамблей, которые являются вновь выявленными объектами культурного наследия и решения о режиме содержания, параметрах реставрации, консервации, воссоздания, ремонта и приспособлении которых принимаются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об охране объектов культурного наследия;

2) в границах территорий общего пользования;

3) предназначенные для размещения линейных объектов и (или) занятые линейными объектами;

4) предоставленные для добычи полезных ископаемых.

Частью 6 статьи 36 ГрК РФ предусматривается, что градостроительные регламенты не устанавливаются для земель лесного фонда, земель, покрытых поверхностными водами, земель запаса, земель особо охраняемых природных территорий (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов), сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, земельных участков, расположенных в границах особых экономических зон.

Использование земельных участков, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, определяется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или уполномоченными органами местного самоуправления в соответствии с федеральными законами (часть 7 статьи 36 ГрК РФ).

Вместе с тем, участники парламентских слушаний отмечают отсутствие федеральных законов, которыми в ряде случаев должен быть регламентирован порядок использования земельных участков, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются.

Частью 4 статьи 37 ГрК РФ устанавливается, что основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, выбираются самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования.

Однако, по мнению участников парламентских слушаний, возможность выбора основанных и вспомогательных видов разрешенного использования

земельных участков и объектов капитального строительства, может быть ограничена и иными, в том числе гражданско-правовыми обязательствами.

В частности, участники парламентских слушаний отмечают, что такие ограничения могут распространяться на лицо, с которым заключено концессионное соглашение и которому предоставлен земельный участок, необходимый для использования в целях исполнения такого соглашения. Помимо этого, ограничения указанного права могут применяться в отношении лица, с которым в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд заключен государственный или муниципальный контракт на строительство объекта недвижимости, осуществляемое полностью за счет средств федерального бюджета, средств бюджета субъекта Российской Федерации или средств местного бюджета и которому земельный участок предоставлен на праве безвозмездного срочного пользования в соответствии с подпунктом 5 пункта 1 статьи 24 Земельного кодекса Российской Федерации.

Кроме того, с учетом сложившейся судебной практики, возможность изменения вида разрешенного использования предоставленного в аренду земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, может быть постановлена в зависимость от получения согласия арендодателя (см., например, определение Верховного Суда Российской Федерации от 6 августа 2013 года № 56-КГ13-5, постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25 июня 2013 года № 1756/13).

Нередко на практике также возникают проблемы, связанные с неоднозначным пониманием вопроса о возможности использования ранее предоставленного земельного участка с определенным видом разрешенного использования земельного участка, не соответствующим установленному впоследствии градостроительным регламентом.

Учитывая вышеизложенное, участники парламентских слушаний отмечают необходимость законодательного урегулирования данных вопросов в рамках ГрК РФ.

#### **8. Отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства**

Статья 40 ГрК РФ предусматривает возможность правообладателей земельных участков, размеры которых меньше установленных градостроительным регламентом минимальных размеров земельных участков либо конфигурация, инженерно-геологические или иные характеристики которых неблагоприятны для застройки, получить разрешение на отклонение от

предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Однако, практика применения указанной нормы свидетельствует, что застройщики обращаются за разрешением на отклонение от предельной высоты зданий (сооружений) в ситуациях, когда никакие характеристики земельного участка физически не препятствуют строительству на данном участке здания с высотой, не превышающей предельную. При этом запрашиваемое отклонение (впоследствии разрешенное) в ряде случаев во много раз превышало сам предельный параметр. Между тем, ГрК РФ не устанавливает никаких ограничений на величину отклонения.

На устранение данного правового пробела направлен проект федерального закона № 223336-6 «О внесении изменения в пункт 1 статьи 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации», внесенный Законодательным Собранием Санкт-Петербурга. Законопроект принят Государственной Думой в первом чтении 8 октября 2013 года.

Участники парламентских слушаний отмечают необходимость его скорейшей доработки и принятия во втором и третьем чтениях.

#### **9. Необходимость совершенствования порядка разработки документации по планировке территории**

Одним из основных принципов осуществления градостроительной деятельности является осуществление строительства на основании документации по планировке территории. Проект планировки территории является документом, непосредственно определяющим параметры развития конкретного элемента планировочной структуры. Вместе с тем, практика выявила ряд правовых коллизий и пробелов при разработке и утверждении документации по планировке территории.

Так, прежде всего, на законодательном уровне не раскрыто само понятие «элемент планировочной структуры».

В соответствии с частями 2 и 3 статьи 41 ГрК РФ подготовка документации по планировке территории, предусмотренной настоящим Кодексом, осуществляется в отношении застроенных или подлежащих застройке территорий. Вместе с тем, в случае установления границ незастроенных и не предназначенных для строительства земельных участков подготовка документации по планировке территории осуществляется в соответствии с земельным, водным, лесным и иным законодательством.

В результате возникают вопросы о необходимости разработки документации по планировке территории в случае строительства на лесных участках и т.п.

Часть 8 статьи 45 ГрК РФ предусматривает возможность подготовки

документации по планировке территории заинтересованными физическими или юридическими лицами. Однако, порядок взаимодействия таких лиц и органов государственной власти или органов местного самоуправления, уполномоченных на принятие решений о подготовке такой документации, ГрК РФ фактически не урегулирован.

Участники парламентских слушаний также отмечают, что документация по планировке территории должна содержать характеристики параметров застройки территории. Вместе с тем, ГрК РФ не содержит требования о необходимости разработки такой документации в соответствии с результатами инженерных изысканий (такое требование введено Федеральным законом от 23.07.2013 № 247-ФЗ только при подготовке документации по планировке территории, предназначенной для размещения линейных объектов транспортной инфраструктуры федерального, регионального или местного значения).

Следует отметить, что Планом мероприятий («Дорожной картой») «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства», утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 года № 1336-р, предусмотрена разработка проектов федеральных законов, устанавливающих порядок утверждения документации по планировке территории на основании заявлений граждан и юридических лиц, а также устанавливающих требования к составу и содержанию работ, осуществляемых в ходе инженерных изысканий, необходимых для подготовки документации по планировке территории. Внесение указанных законопроектов в Государственную Думу запланировано в мае 2014 года, однако, до настоящего времени соответствующие законопроекты не внесены.

#### **10. Необходимость уточнения содержания документации по планировке территории, в том числе с учетом специфики линейных объектов**

Статьи 42 и 43 ГрК РФ, устанавливающие требования к содержанию проектов планировки и проектов межевания территории, ориентированы на случаи разработки такой документации к территории микрорайонов, кварталов и не учитывают ситуации, когда объект капитального строительства размещается вне границ населенного пункта и вне элемента планировочной структуры. Особенно это актуально в случае строительства масштабных линейных объектов.

Вместе с тем, 31 декабря 2014 года заканчивается срок выдачи градостроительных планов в отношении земельных участков, предназначенных для строительства, реконструкции линейных объектов.



Участники парламентских слушаний отмечают, что назрела необходимость подготовки и внесения изменений в ГрК РФ в части особенностей порядка разработки и утверждения, а также состава документации по планировке территории, применяемой при размещении линейных объектов.

#### **11. Необходимость уточнения формы градостроительного плана земельного участка**

Исходя из положений статьи 51 ГрК РФ допускается выдача разрешения на строительство объекта на смежных земельных участках, что предполагает наличие градостроительного плана таких участков.

При этом статья 44 ГрК РФ не предусматривает запрета в части выдачи градостроительного плана в отношении нескольких земельных участков.

Вместе с тем, возможность выдачи градостроительного плана земельного участка на несколько земельных участков не в полной мере реализована в Форме градостроительного плана земельного участка, утвержденной приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 10 мая 2011 года № 207. Так, в частности, указанная форма предусматривает необходимость подготовки схемы расположения земельного участка в окружении смежно расположенных земельных участков (ситуационный план).

Учитывая неоднозначное понимание и применение указанных норм на практике, участники парламентских слушаний также считают необходимым урегулировать данный вопрос.

#### **12. Необходимость учета документации по планировке территории при образовании и предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности**

Устойчивое развитие территорий муниципальных образований в значительной степени зависит от использования земельных участков, которое должно осуществляться, в числе прочего в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории.

Вместе с тем, действующие положения Земельного кодекса Российской Федерации, регулирующие порядок образования и предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не обеспечивают соблюдение документации по планировке территории при предоставлении и использовании таких земельных участков.

Земельным кодексом Российской Федерации и федеральными законами предусматривается целый ряд документов, на основании которых могут быть образованы земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности. К числу таких документов можно отнести:

- решение органа государственной власти или органа местного самоуправления, уполномоченного на распоряжение земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности (пункт 1 статьи 11<sup>3</sup> Земельного кодекса Российской Федерации);

- схема расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте территории, являющаяся приложением к акту выбора земельного участка (пункт 5 статьи 31 Земельного кодекса Российской Федерации);

- схема расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте территории, подготавливаемая для образования земельных участков для целей, не связанных со строительством (пункт 4 статьи 34 Земельного кодекса Российской Федерации);

- проект организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан (пункт 4 статьи 11<sup>4</sup> Земельного кодекса Российской Федерации, статья 32 Федерального закона от 15 апреля 1998 года № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»);

- описание земельного участка, подготовленное гражданином для целей бесплатного предоставления земельного участка садового, огородного или дачного земельного участка (пункт 4 статьи 28 Федерального закона от 15 апреля 1998 года № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»);

- проектная документация о местоположении, границах, площади и об иных количественных и качественных характеристиках лесных участков (часть 1 статьи 69 Лесного кодекса Российской Федерации);

- проект планировки и проект межевания территорий (часть 2 статьи 6 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»).

При этом данная документация может дублировать друг друга либо иметь противоречия, поскольку, например, наличие утвержденного проекта межевания территории не является препятствием для подготовки и утверждения органом, уполномоченным на предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, схемы расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории, проектируемые границы которого могут не соответствовать границам земельных участков, которые указаны в проекте межевания территории.

В соответствии с пунктом 11 статьи 30 Земельного кодекса Российской Федерации предварительное согласование места размещения объекта не

проводится при размещении объекта в городском или сельском поселении в соответствии с градостроительной документацией о застройке и правилами землепользования и застройки (зонированием территорий), а также в случае предоставления земельного участка для нужд сельскохозяйственного производства или земельных участков из состава земель лесного фонда либо гражданину для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства.

Вместе с тем, Градостроительный кодекс Российской Федерации не содержит понятия «градостроительная документация о застройке».

В целях совершенствования порядка образования и предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, Правительством Российской Федерации в Государственную Думу внесен проект федерального закона № 444365-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности», которым предлагается предусмотреть, что образование таких земельных участков осуществляется на основании одного из следующих документов:

1) проект межевания территории, утвержденный в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации;

2) проектная документация о местоположении, границах, площади и об иных количественных и качественных характеристиках лесных участков;

3) утвержденная схема расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории (далее - схема расположения земельного участка).

При этом образование земельных участков из земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, допускается на основании утвержденной схемы расположения земельных участков только при отсутствии утвержденного проекта межевания территории.

Установленный приоритет утвержденного проекта межевания территории позволит наиболее рационально организовать процесс образования земельных участков, в том числе для целей дальнейшего предоставления гражданам и юридическим лицам, поскольку именно образование земельного участка на основании проекта межевания территории отвечает принципам устойчивого развития территорий и осуществлению строительства на основании документации по планировке территории.

Кроме того проектом федерального закона № 444365-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные

законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности» предусматривается обязательность подготовки проекта планировки территории и проекта межевания территории в системе координат, используемой для ведения государственного кадастра недвижимости (проектируемая часть 6 статьи 41 Градостроительного кодекса Российской Федерации), уточнение требований к самому проекту межевания (проектируемая часть 5<sup>2</sup> статьи 43 Градостроительного кодекса Российской Федерации), введение в государственный кадастр недвижимости раздела о проектах межевания территории (проектируемая статья 10<sup>1</sup> Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»), что позволит получать всем заинтересованным лицам из государственного кадастра недвижимости сведения о территориях, применительно к которым утверждена документация по планировке территории.

Участники парламентских слушаний также отмечают, что вопрос о правовом значении зонирования территорий в последнее время приобретает все большую актуальность. Правительством Российской Федерации принято распоряжение от 15 июня 2010 года № 982-р, в котором предполагается отменить институт деления земель на категории как институт, дублирующий институты территориального планирования и градостроительного зонирования.

Вместе с тем, институт зонирования территорий урегулирован действующим законодательством противоречиво. В соответствии с пунктом 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации правовой режим земель определяется на основании отнесения земель к категориям и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий. При этом в Градостроительном кодексе Российской Федерации используется термин «градостроительное зонирование», под которым понимается зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов.

В целях реализации распоряжения от 15 июня 2010 года № 982-р, а также выполнения поручения Президента Российской Федерации по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации от 9 октября 2012 года Правительством Российской Федерации в Государственную Думу был внесен проект 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».

В частности, указанным законопроектом предусматривается изменение подхода к определению разрешенного использования земельных участков путем отмены деления по целевому назначению на категории земель и отказ от института градостроительного зонирования в пользу зонирования территорий, регулирование которого предлагается отразить в Земельном кодексе Российской Федерации.

По мнению участников парламентских слушаний, следует учитывать, что переход от градостроительного зонирования к зонированию территорий повлечет необходимость изменения ранее принятых на территории муниципальных образований правил землепользования и застройки, в связи с чем возникнут новые расходные обязательства местных бюджетов и возможные изменения направлений градостроительного развития территорий. Кроме того, проект 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» в отличие от действующих положений Градостроительного кодекса Российской Федерации, предусматривает установление закрытого перечня видов территориальных зон, которые могут быть установлены при зонировании территорий, что снижает гибкость такого важного института, как зонирование территорий.

Участники парламентских слушаний также отмечают, что несмотря на то, что с момента принятия ГрК РФ прошло почти 10 лет, до сих пор иные федеральные законы не приведены в соответствие, используют устаревшую терминологию, предусматривают процедуры согласования или получения разрешений, противоречащих ГрК РФ, что не способствует единому пониманию и применению норм ГрК РФ на практике.

На решение данных вопросов направлен проект федерального закона № 432575-4 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Градостроительного кодекса Российской Федерации». В целях исключения коллизий в законодательстве участники парламентских слушаний отмечают необходимость его доработки и скорейшего принятия Государственной Думой.

На основании вышеизложенного, в целях совершенствования законодательства, регулирующего вопросы разработки, утверждения и реализации документов территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории, участники парламентских слушаний **рекомендуют:**

**1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:**

1.1. В приоритетном порядке рассматривать законопроекты, направленные на совершенствование законодательства в части документов территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории.

1.2. Обеспечить в период весенней сессии 2014 года принятие во втором и третьем чтениях проектов федеральных законов:

- № 469735-6 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части разработки программ развития транспортной и социальной инфраструктуры»;

- № 223336-6 «О внесении изменения в пункт 1 статьи 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации»;

- № 444365-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности»;

- № 432575-4 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Градостроительного кодекса Российской Федерации».

1.3. Обеспечить после принятия в первом чтении проекта 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» его доработку в целях исключения необходимости внесения избыточных, непосредственно не связанных с отменой категорий земель, изменений в правила землепользования и застройки, утвержденные на территории поселений, городских округов.

## **2. Правительству Российской Федерации:**

2.1. Разработать и внести в Государственную Думу проекты федеральных законов, направленных на:

2.1.1. установление порядка осуществления мониторинга качества документов территориального планирования;

2.1.2. установление требований к единой картографической основе, используемой для подготовки документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территории;

2.1.3. установление возможности отображения на карте градостроительного зонирования зон с особыми условиями использования территории в случае, если такие зоны не установлены по правилам, регулирующим порядок установления этих зон;

2.1.4. установление механизмов эффективного информационного взаимодействия при подготовке документов территориального планирования;

2.1.4. установление случаев и порядка внесения изменений в документы территориального планирования и документацию по планировке территории;

2.1.5. уточнение содержания документации по планировке территории, в том числе с учетом специфики линейных объектов;

2.1.6. совершенствование института публичных слушаний, проводимых при подготовке генеральных планов поселений и городских округов, правил землепользования и застройки, а также проектов планировки и межевания территории;

2.1.7. урегулирование полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в части определения разрешенного использования земельных участков, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются.

2.2. Обеспечить реализацию мероприятий, предусмотренных Планом мероприятий («Дорожной картой») «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства», утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 года № 1336-р, в том числе в части внесения соответствующих проектов федеральных законов в Государственную Думу.

2.3. Создать условия для повышения профессиональной квалификации лиц, осуществляющих подготовку документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территории, и обеспеченности соответствующими кадрами муниципальных образований и субъектов Российской Федерации.

### **3. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации**

3.1. Обеспечить мониторинг качества документов территориального планирования и правил землепользования и застройки муниципальных образований.

3.2. До 1 января 2015 года принять региональные нормативы градостроительного проектирования или привести ранее принятые нормативы в соответствие с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации (в ред. Федерального закон от 5 мая 2014 года № 131-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации»).

### **4. Органам местного самоуправления**

4.1. Ускорить завершение подготовки, согласования и принятия документов территориального планирования и правил землепользования и застройки.

4.2. Обеспечить скорейшее принятие проектов планировки и проектов межевания территории.

4.3. До 1 января 2015 года принять местные нормативы градостроительного проектирования или привести ранее принятые нормативы в соответствие с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации (в ред. Федерального закон от 5 мая 2014 года № 131-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации»).