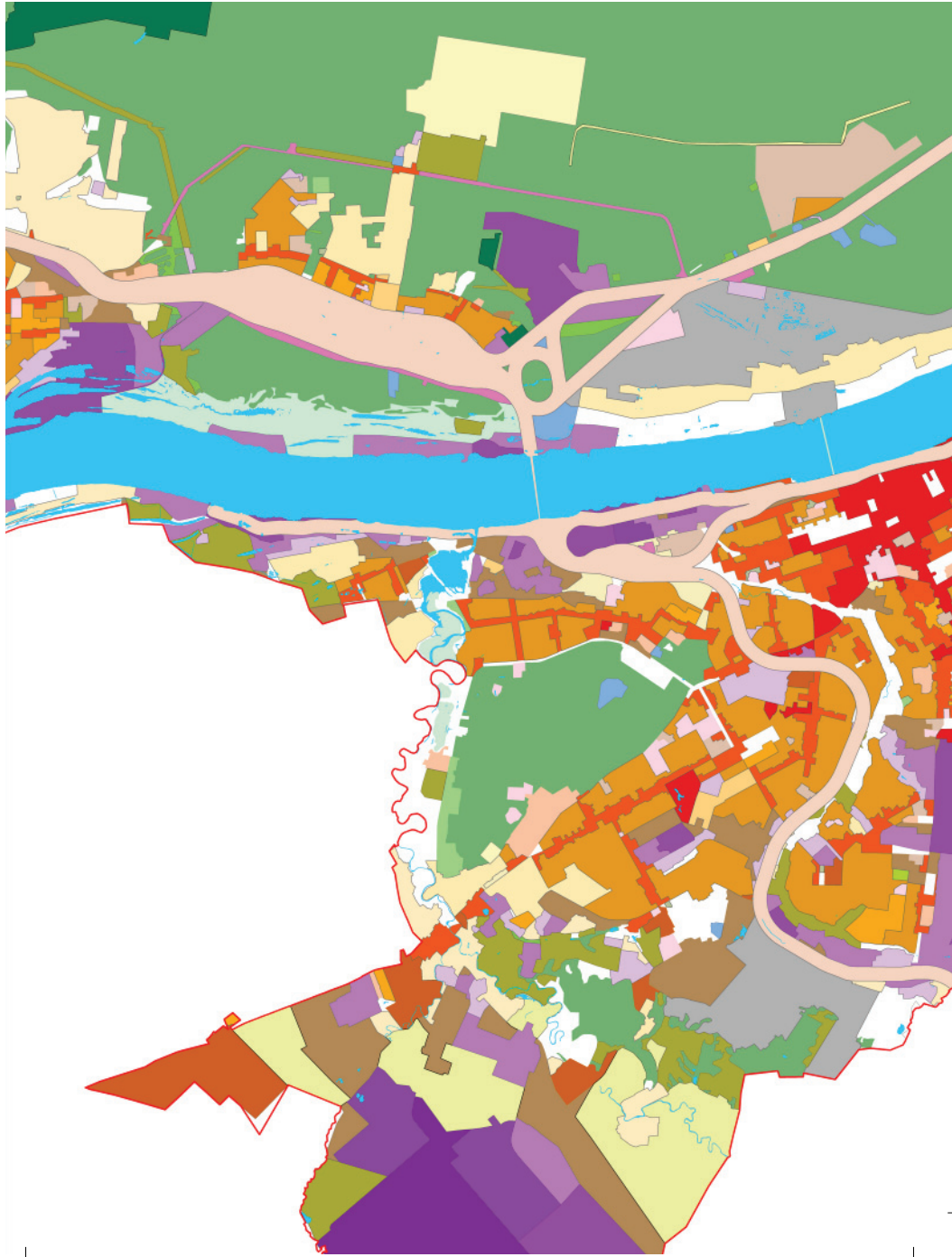


# Азбука

ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ  
И ЗАСТРОЙКИ

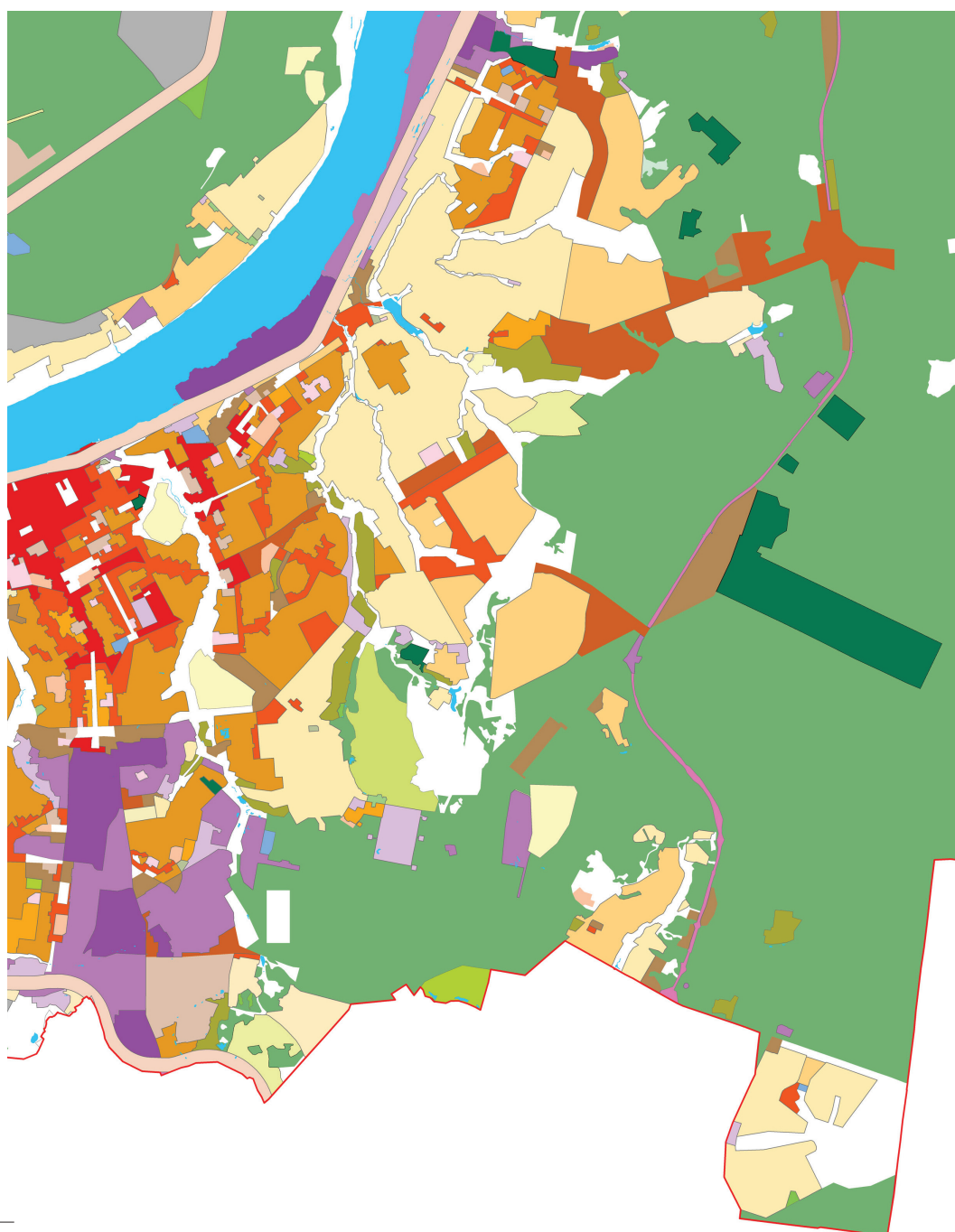


.....  
*Главное о Правилах землепользования  
и застройки в популярном изложении*  
.....



**АЗБУКА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ**  
**Главное о Правилах землепользования**  
**и застройки в популярном изложении**

Эдуард Трутнев, Леонид Бандорин



УДК 332.3  
ББК 65.32-5  
Т 79

Трутнев, Э.К.  
Т 79 **Азбука землепользования и застройки : Главное о Правилах землепользования и застройки в популярном изложении** / Эдуард Трутнев, Леонид Бандорин. – Москва : Фонд «Институт экономики города», 2010. – с.  
ISBN 978-5-8130-0150-5

Книга предназначена для самого широкого круга читателей. В популярном изложении даются ответы на самые главные вопросы относительно того, как город развивается, строится, преобразуется. Авторы объясняют, почему жители городов должны знать свои права, уметь их использовать и отстаивать, почему ранее не было Правил землепользования и застройки и почему ныне их не может не быть. Рассказывается об основных положениях этого документа, который по мере развития городов все более будет востребован их жителями.

Авторы – специалисты Института экономики города, которые участвовали в подготовке различных федеральных законов, нормативных актов органов местного самоуправления, включая Правила землепользования и застройки в Великом Новгороде, Самаре, Казани, Нижнем Новгороде, Хабаровске, Екатеринбурге, Перми и других городах, и перу которых принадлежит ряд книг по вопросам градостроительства в современной России.

УДК 332.3  
ББК 65.32-5

ISBN 978-5-8130-0150-5 © Фонд «Институт экономики города», 2010

# Оглавление

Предисловие	6
<b>ШАГ 1. Знания начальные – для тех, кто хочет иметь самые общие понятия о Правилах землепользования и застройки</b>	
О Правилах землепользования и застройки в двух словах	12
Раньше Правил землепользования и застройки не было. Почему?	14
Если «Правила», то для кого?	16
Кто установил? Зачем?	16
Что будет, если не исполнять Правила землепользования и застройки?	18
Кого, что и от чего защищают Правила землепользования и застройки?	19
К чему понуждают Правила землепользования и застройки?	20
К чему побуждают Правила землепользования и застройки?	21
Если нельзя не знать о Правилах землепользования и застройки, то какой минимум нужно знать?	22
Есть ли достаточное знание о Правилах землепользования и застройки?	23
<b>ШАГ 2. Знания для тех, кто сделал первый шаг и хочет знать больше о Правилах землепользования и застройки</b>	
Кардинальное отличие Правил землепользования и застройки от всех других документов	26
Структура Правил землепользования и застройки	26
Частные и публичные территории в городе	27
Правила землепользования и застройки и свобода выбора	28
Как карта градостроительного зонирования соотносится с градостроительными регламентами?	30
Как градостроительный регламент определяет правовой режим использования земельных участков? Почему градостроительный регламент является защитой прав? Из чего состоит градостроительный регламент?	31
Виды разрешённого использования недвижимости	33
Предельные параметры разрешённого строительства	34
Ограничения использования недвижимости	35
Несоответствующее использование недвижимости	36
Правила землепользования и застройки и документы градостроительного проектирования	38
Правила землепользования и застройки и генеральный план: различия и взаимосвязь	38
Правила землепользования и застройки, генеральный план и планировка территории	41
Главное о процедурах землепользования и застройки	42
Главное о публичных слушаниях	43
Послесловие	45
Азбука терминов и определений Правил землепользования и застройки с пояснениями	47
Приложение. Фрагмент градостроительных регламентов и карты градостроительного зонирования	53
Summary	56

## Предисловие

**Знания вредны? Да, но только лишние знания и только для того, кто так считает.**

**Незнание дозвоительно для тех, кто ничего не делает и не хочет делать. Можно ли ничего не делать в отношении недвижимости? Можно. Но недолго.**

Знание о Правилах – это не только знание по необходимости («от плохого»), это также знание во имя лучшего



Можно ли позволить себе ничего не знать о Правилах землепользования и застройки (для краткости – Правила) в своём городе? Можно, но недолго.

Вот три примера «ничегонеделания» в отношении недвижимости.



**Первый пример: собственник в отношении своей квартиры.**

Собственника всё устраивает: менять место жительства он не хочет, изменять свои жилищные условия он не хочет, на данный момент он всем доволен.

Хорошо, когда довольство длится долго. Но для этого оно должно быть гарантировано. Это значит, что довольный собственник заинтересован иметь гарантии того, что условия его проживания не будут ухудшены в будущем. Как могут такие условия быть ухудшены? Только извне. Каким образом? Например, так: вблизи квартала, где проживает довольный собственник квартиры, планируется разместить фабрику. Фабрика будет дымить и распространять запах – приятный или неприятный. Вокруг фабрики возникнет санитарно-защитная зона. Эта зона «накрывает» квартал, в котором проживает довольный всем собственник квартиры. Будет ли после этого собственник квартиры оставаться довольным? Вряд ли.

Речь идёт не только о состоянии довольства-недовольства. Затрагиваются вопросы денег, точнее, вопросы снижения цены недвижимости. Без ведома собственника может произойти изъятие части принадлежащей ему недвижимости, но не физически, а в денежном выражении. Ранее «относительно богатый» собственник может стать «относительно бедным». Ясно, что разумный человек будет противиться такому развитию событий. Что он может сделать? Об этом рассказывают Правила.

Значит, даже для довольного собственника квартиры может стать необходимостью знание о Правилах.

✓ Собственник всегда заботится не только о своей собственности, но и об окружении. Поэтому собственник всегда гражданин. Поэтому общество, состоящее из собственников, – это гражданское общество. Гражданское общество – это самоуправление. Самоуправление не может быть без собственности. Собственность невозможно эффективно использовать без Правил



**Второй пример: собственник индивидуального жилого дома (дачи).**

Дом, за которым нет ухода, ветшает. Чтобы он со временем не обрушился, периодически нужно поддерживать его фундамент, стены, крышу. То есть производить капитальный ремонт. Помимо капитального ремонта может возникнуть желание надстроить к дому веранду или дополнительный этаж, то есть



произвести реконструкцию. Чтобы выполнить капитальный ремонт или реконструкцию дома, нужно первоначально получить градостроительный план земельного участка, а затем разрешение на строительство. Ничего не знающий об этом собственник будет обязан всё это узнать.

Основной источник такого знания – Правила.



**Третий пример: собственник индивидуального жилого дома (дачи) и его «нехороший» сосед.**

Не желающий что-либо делать и всем довольный собственник жилого дома (дачи) вдруг перестаёт быть довольным ввиду того, что сосед на границе земельного участка начинает строить баню или гараж. Беспокойство объяснимо: становится реальным риск пожара, который перекинется на другой участок и лишит собственника принадлежащей ему недвижимости. Превратит «относительно богатого»

и довольного собственника в погорельца, в нищего человека. Разумный человек должен этому противиться. Как?

Об этом говорят Правила.

Получается, что даже самого безразличного человека жизнь рано или поздно заставит приобрести знания о Правилах хотя бы в минимальном объёме. Не хотелось бы, чтобы знания о

Правилах возникали только по необходимости, для защиты от чего-то плохого. Знание о Правилах – это также знание и во имя того, чтобы всем стало лучше.

Примеры показывают, что в силу необходимости собственник всегда заботится не только о своей собственности, но и об окружении. Он должен знать о том, что вокруг него находится сейчас и что будет в будущем. В этом отношении собственник всегда гражданин. Поэтому общество из собственников – это гражданское общество. Гражданское общество – это самоуправление. Самоуправление не может быть эффективным и результативным без собственности, не может осуществляться без регулирования землепользования и застройки. Такое регулирование – это Правила.

**Правила – это:**

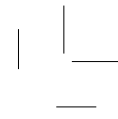
- местный закон,
- правовые гарантии,
- свобода выбора в установленных рамках,
- преграда на пути беззакония,
- доступная информация,
- открытость власти перед жителями,
- противодействие коррупции



Во многих городах России Правила уже действуют, в других готовятся для принятия. Это значит, что необходимо учиться понимать и применять Правила. Федеральный закон предписал, что при отсутствии Правил с 1 января 2012 года никакие муниципалитеты не смогут распоряжаться землёй, а это значит, что знания о Правилах нужны будут всем и везде в нашем государстве.

Читателю предлагается сделать первые шаги в приобретении знания о Правилах.

Неисполнение Правил –  
это нарушение закона



# ШАГ 1



**ЗНАНИЯ НАЧАЛЬНЫЕ –  
ДЛЯ ТЕХ, КТО ХОЧЕТ  
ИМЕТЬ САМЫЕ ОБЩИЕ  
ПОНЯТИЯ О ПРАВИЛАХ  
ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ  
И ЗАСТРОЙКИ**

## О Правилах землепользования застройки в двух словах

- Это местный закон.
- Адресованы всем.
- Обязаны соблюдаться всеми (включая частных лиц и администрации всех уровней – местного, регионального, федерального).
- Содержат правовые гарантии того, что сосед не навредит соседу (ты не можешь делать то, что не разрешено Правилами), а качество городской среды не ухудшится (Правила – необходимое условие для того, чтобы экологическая ситуация в городе последовательно улучшалась). Имея правовые гарантии, правообладатель недвижимости твёрдо знает, что он может делать всё то, что разрешено Правилами, и никто не может ему в этом воспрепятствовать. Такие гарантии сочетаются с обязанностью соблюдать установленные требования безопасности. Правовые гарантии порождают экономические мотивации: желание действовать с пользой, финансовой выгодой для себя и для других.
- Это условие для максимального экономического поведения частных лиц.
- Это свобода выбора в установленных рамках – рамках градостроительных регламентов. Это указание на то, что можно делать, а чего делать нельзя.
- Это пределы, которые установило местное сообщество граждан для самих себя и для других.
- Это открытая и доступная информация о состоянии и возможностях развития города и обустройства каждого земельного участка.
- Это преграда на пути беззакония.
- Это открытость власти перед жителями.
- Это способ воспрепятствования коррупции.
- Это гарантия участия граждан в принятии решений о развитии города.
- Это открытые для граждан публичные слушания по обсуждению вопросов развития города.



Сегодня незнание о Правилах объяснимо: в советское время ничего подобного не было. Реальности рыночной экономики понуждают каждого к приобретению знания о Правилах. Такое знание – это защита принадлежащих каждому прав. Прав, о которых пока многие не знают, но должны знать. Каждодневная жизнь и практические потребности рано или поздно заставят приобрести такое знание даже тех, кто ныне ничего знать не хочет. Правила открыты каждому для ознакомления.

### **Состав Правил землепользования и застройки**

- Градостроительные регламенты – описание того, что можно делать, и указание на то, чего делать нельзя.
- Карта градостроительного зонирования – обозначения территориальных зон города, к которым приписаны градостроительные регламенты.
- Описание процедур – порядка действий, совершаемых администрациями и частными лицами.

## ➔ Раньше Правил землепользования и застройки не было. Почему?

До 1918 года, до принятия декрета «О земле» Правила существовали в России в форме городских уставов.

В 1918–1997 годах Правила отсутствовали, не подготавливались и не применялись.

Правила вновь появились в 1997 году, по прошествии восьми десятков лет. Это произошло в Великом Новгороде. Затем Правила стали появляться в других городах России. В 2009 году их было уже больше двухсот.

Почему восемь десятилетий в России не было Правил?

Правила – это документ о правах. О правах тех лиц, которые уже стали или станут правообладателями недвижимости – собственниками, арендаторами (квартир, дач, офисов и проч.). С 1918 года в России перестали существовать частные лица как субъекты прав в отношении земли и иной недвижимости. Декретом «О земле» была ликвидирована частная собственность на землю и, соответственно, была ликвидирована множественность субъектов права собственности на землю. Вместо множества частных лиц – правообладателей земли возникло одно «лицо» – государство.

Когда нет множества правообладателей, нет необходимости регулировать использование прав, нет необходимости в том, чтобы был соответствующий документ для регулирования. То есть нет никакой необходимости в Правилах, которые стали абсолютно бесполезными и даже «вредными».

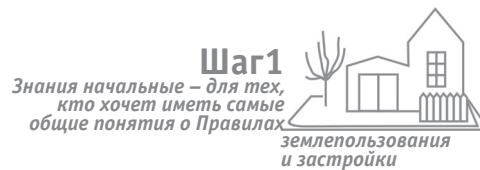
Отсутствие Правил в течение восьми десятилетий – это закономерное и неизбежное следствие событий, произошедших в отечественной истории в 1917 году и продолжавшихся вплоть до начала 1990-х годов.

Как только в Россию возвратилась рыночная экономика, неизбежно появились частные экономические субъекты, без которых не может быть рыночной экономики. Частные экономические субъекты – это субъекты прав, включая права на землю и иную недвижимость. Необходимо, чтобы права использования земельных участков и иной недвижимости регулировались. То есть необходим соответствующий порядок. Порядок – это Правила.

Итак:

- частным правообладателям нужна экономическая свобода;
- экономическая свобода частных правообладателей не может быть безграничной (безграничная свобода опасна тем, что ущемляет права других лиц);
- надо одновременно и дать свободу, и ограничить свободу.

Последнее и есть универсальный принцип Правил. Универсальный в том отношении, что иного подхода нет и быть не может. Универсальность Правил проявляется в том, что они существуют и применяются во многих странах с рыночной экономикой.



В течение тех восьми десятилетий, когда в России не было и не могло быть Правил, тем не менее велось активное строительство. Спрашивается, каким правовым способом? Да никаким!

Ранее строительство осуществлялось сугубо на основе действий по принципу «приказ – подчинение». Документы в отношении строительства не могли и не должны были фиксировать никаких прав. В этом отношении нет никакой разницы между производством гаек, котлов, машин и строительством домов, посёлков, городов: там и здесь есть только вещи. Вещи, которыми пользуются люди, не имеющие прав. Эти вещи между людьми распределялись по приказу – предписанию начальства.

Технологические документы могли подготавливаться только по принципу «нарисуем – будем строить, где надо – там снесём и переселим куда надо». Одним из таких технологических документов являлся генеральный план, которого было достаточно и за которым следовала цепочка иных технологических документов.

С началом рыночной экономики генеральный план не отменяется: планировать необходимо в любой социально-экономической системе. Однако если раньше было достаточно генерального плана, то теперь – нет. Теперь есть права на недвижимость, теперь есть очень много людей и юридических лиц – носителей этих прав. Поэтому не может не быть документа, регулирующего использование таких прав и действия носителей таких прав.

Такой документ – Правила.

☑ Что будет, если строится десятиэтажный дом в территориальной зоне, для которой Правилами установлена максимальная этажность в пять этажей? Будут правовые последствия: строительство должно быть прекращено, построенное здание – снесено

☑ Что будет, если строить новое предприятие, санитарно-защитная зона от которого «накрывает» жилую застройку? Будут правовые последствия: строительство должно быть прекращено, построенное здание – снесено

☑ Что будет, если без проведения публичных слушаний утверждена документация для «уплотнительного строительства» в жилом квартале? Такая документация не должна применяться, её утверждение недействительно



## ⇒ Если «Правила», то для кого? Кто установил? Зачем?

✓ При наличии Правил совершать нарушения практически невозможно, поскольку факт нарушения слишком очевиден всем и каждому. Поэтому Правила – это:

- принципы цивилизованного соседства;
- этический документ, своего рода моральный кодекс;
- нормы благоустройства и регулирования жизни в городе.

Для кого установлены Правила? Для всех без исключения!

Правила – это нормативный правовой акт органов местного самоуправления. Действие этого акта распространяется на неограниченный круг лиц, то есть на всех. В том числе на органы власти, которые обязаны соблюдать и учитывать Правила, например при планировании размещения социальных и иных важных объектов.

А есть ли акты органов местного самоуправления в сфере планирования землепользования и застройки, дей-

ствие которых не распространяется на неограниченный круг лиц? Есть. Это, например, генеральный план. Это документ планирования, который в отличие от Правил не устанавливает основу правового режима использования недвижимости. Поэтому Правила важнее для правообладателей недвижимости, чем генеральный план.

Кто установил Правила?

Правила утверждаются представительным органом муниципального образования. В процессе подготовки проекта Правил и его обсуждения на публичных слушаниях граждане могут высказывать замечания и предложения, выступать с инициативой по решению интересующих их вопросов. Правила утверждаются с учётом результатов публичных слушаний. Получается, что с учётом мнения жителей Правила утверждаются как местный закон.


Получается, что жители принимают Правила для самих себя.

Зачем установлены Правила?

**Во-первых**, чтобы гарантировать, что качество городской среды не будет хуже, чем сейчас. Установив «нижнюю планку», Правила создают правовые условия для того, чтобы стало лучше, чтобы все последующие действия вели только к улучшению качества городской среды.

**Во-вторых**, чтобы порядок действий всех и каждого на рынке недвижимости и порядок управления городом был бы ясен и предсказуем для всех и каждого, был бы регламентирован, в том числе в отношении проведения публичных слушаний, предъявления информации заинтересованным лицам.

**Шаг 1**  
Знания начальные – для тех,  
кто хочет иметь самые  
общие понятия о Правилах  
землепользования  
и застройки



**В-третьих**, чтобы создать «цепную реакцию роста благополучия». Правила создают правовые основания как причины, порождающие цепочку благоприятных следствий. Эта цепочка выглядит следующим образом:

- а) правовые гарантии установлены Правилами;
- б) правовые гарантии порождают экономические мотивации и «притягивают» частные инвестиции для развития города;
- в) за счёт «притянутых» правовыми гарантиями частных денег строятся новые объекты, создаются новые рабочие места, строится жильё, благоустраиваются общественные пространства;
- г) построенные новые объекты, созданные новые рабочие места увеличивают налогооблагаемую базу;
- д) увеличение налогооблагаемой базы обеспечивает рост доходной части бюджета;
- е) рост доходной части бюджета позволяет совершенствовать системы коммунального обслуживания, расширять масштабы строительства социального жилья для малообеспеченных граждан, реализовывать программы помощи бедным;
- ж) совокупность предыдущих позиций – это создание благоприятного образа города, возрастание его конкурентоспособности в сравнении с иными городами;
- з) рост конкурентоспособности города – это выход на новый качественный уровень благосостояния населения.

- Давая свободу, Правила побуждают:
- выбирать разрешённые виды использования недвижимости;
  - максимально эффективно использовать недвижимость и улучшать её;
  - становиться хозяином-собственником;
  - взаимодействовать с другими хозяевами-собственниками по правилам добрососедства;
  - оставив в прошлом апатию и безразличие, переходить к активной позиции участия в решении вопросов развития города

Правила – это защита недвижимости от уменьшения её стоимости

## ➔ Что будет, если не исполнять Правила землепользования и застройки?

✓ Правила – это не «изолированное царство». Это один из центральных камней в большой мозаичной картине городской жизни

Что значит «не исполнять Правила»?

Это значит нарушать закон. Нарушение закона наказуемо. Если нарушение состоялось, то наступает ответственность – при этом незнание закона не освобождает от ответственности.

Как можно «не исполнять Правила»?

Нарушение Правил – это действия, противоречащие Правилам. Какими могли бы быть действия, противоречащие Правилам? Могут быть два типа таких действий:

- 1) действия, противоречащие градостроительным регламентам Правил;
- 2) действия, противоречащие процедурным нормам Правил.

**Примеры нарушения Правил первого типа.** Что будет, если строится новое предприятие, санитарно-защитная зона от которого «накрывает» жилую застройку? Что будет, если строится десятиэтажный дом в территориальной зоне, для которой Правилами установлена максимальная этажность в пять этажей? И в первом, и во втором случае происходит нарушение законодательства, которое классифицируется как «самовольная постройка». Строительство должно быть прекращено, построенное здание должно быть снесено за счёт нарушителя (а не за счёт города!).

**Пример нарушения Правил второго типа.** Что будет, если без проведения публичных слушаний утверждена документация для «уплотнительного строительства» в жилом квартале? Такая документация не должна применяться, её утверждение недействительно. Все последующие действия, включая строительство, в соответствии с такой документацией являются незаконными.

Самое же главное заключается в том, что при наличии Правил совершить такие нарушения практически невозможно: слишком очевидно и ясно всем и каждому, что происходит нарушение. Нарушать таким образом – это всё равно что сквернословить в общественном месте. Это неприлично и наказуемо.

Поэтому Правила – это принципы цивилизованного общежития.

Правила – это этический документ, своего рода моральный кодекс.

Правила – это нормы благоустройства и регулирования городской жизни.

При отсутствии Правил такие нарушения зачастую проходят незамеченными: делай что хочешь – никто не видит. Теперь все будут видеть.

Чтобы видеть, что происходит в городе с правовой точки зрения, надо знать Правила.

## ⇒ Кого, что и от чего защищают Правила землепользования и застройки?

- Правила защищают кого? Субъектов деятельности: и граждан, и органы власти.
- Правила защищают что? Объекты, на которые направлена деятельность: жилую и нежилую недвижимость, городские территории.
- Правила защищают от чего? От неправомерных действий по отношению к субъектам и объектам.

Правила защищают каждого от неправомерных «внешних» действий:

- одного соседа по отношению к другому соседу;
- инвесторов, застройщиков по отношению к городскому сообществу граждан (в части, например, недопущения ухудшения экологической ситуации);
- администрации по отношению к собственникам недвижимости.

Правила защищают каждого «от самого себя» (подсказывая каждому, как действовать правильно):

- правообладателей недвижимости – от совершения неправомерных действий в отношении принадлежащей им недвижимости;
- граждан – от совершения неправомерных действий при проведении публичных слушаний;
- администрацию – от совершения неправомерных действий в вопросах выделения земельных участков и строительства.

Правила защищают нашу недвижимость от уменьшения её стоимости, вызванного неправомерным размещением поблизости иных объектов, негативно влияющих на окружающую среду. Это доказывает, что Правила есть способ поддержания благосостояния жителей.

✓ Правила – один из немногих документов, в котором обязательно помимо текста должны быть представлены карты. Это:

- карта градостроительного зонирования;
- карта ограничений, определяемых санитарно-защитными зонами;
- карта ограничений, определяемых требованиями охраны объектов культурного наследия

✓ Правила, а не какой-либо иной документ определяют основу правового режима использования земельных участков

## ➔ К чему понуждают Правила землепользования и застройки?

Правила – это местный закон. Закон – это проявление силы власти, власть не может не принуждать, понуждать. Правила понуждают:

- знать закон;
- соблюдать установленные нормы городского общежития;
- не делать того, чего бы каждый не хотел, чтобы делали ему;
- заботиться о себе, о своей недвижимости, причем такая забота о себе необходимо и неизбежно оборачивается заботой о соседях;
- через заботу о себе и соседях перестать быть пассивным и безразличным к окружению и судьбе города, проявлять активную позицию, участвовать в решении вопросов развития города.

Представление о том, что над Правилами стоят более сильные документы, ошибочно. Представление о том, что генеральный план важнее Правил и что посредством такого плана можно решать «всё», – ошибочно. Генплан всего не решает, не может и не должен решать. Оба документа необходимы, но они имеют разное содержание и разные последствия для граждан



## ➔ К чему побуждают Правила землепользования и застройки?

Правила устанавливают рамки, ограничения – сколько этажей можно строить, какая у этих этажей общая высота, какой максимум пятна застройки и проч. Выходить за рамки нельзя, но в пределах рамок – свобода. То, что в пределах рамок, – это градостроительные регламенты. Это свобода выбора – выбора в осуществлении пристроек, надстроек, расширении площади объектов, изменении их этажности, перепрофилирования. Давая свободу, Правила говорят о том, что свобода гарантирована и не может быть никем запрещена.

✓ В Правилах обычно четыре части:  
(1) процедуры, (2) карта градостроительного зонирования, (3) градостроительные регламенты, (4) положения о территориях, использование которых не регулируется градостроительным зонированием

Давая свободу, Правила побуждают:

- для совершения действий выбирать между разрешёнными видами использования недвижимости;
- посредством свободного выбора стремиться к максимально эффективному использованию недвижимости и её постоянному улучшению;
- через свободный выбор и максимальное экономическое поведение становиться хозяином-собственником;
- становясь хозяином-собственником, взаимодействовать с себе подобными по цивилизованным правилам городского общежития, оставая в прошлом апатию и безразличие и переходя на активную позицию участия в решении вопросов развития города.

## ⇒ Если нельзя не знать о Правилах землепользования и застройки, то какой минимум нужно знать?

Есть надёжный способ защиты территорий общего пользования – это красные линии

О Правилах не знать нельзя. Жизнь рано или поздно заставит о них узнать, поскольку их требования прямо или косвенно адресованы каждому.

Если нельзя избежать знания о Правилах, то как сделать так, чтобы не «напрягаться», а получить для себя только минимально необходимое знание?

Минимально необходимое знание о Правилах – это первый шаг.

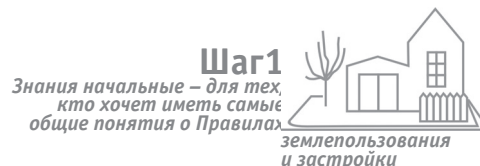
Это знание тех, кто никогда ранее не слышал о существовании Правил и впервые узнал о них со слов других либо прочитав то, что написано выше.

Это знание о том, что:

- 1) Правила есть, Правил не может не быть;
- 2) Правила – это гарантия того, что на человека не свалятся как снег на голову неприятные неожиданности;
- 3) Правила – это гарантированная защита прав граждан, собственников, арендаторов и владельцев недвижимости, защита недвижимости от уменьшения её стоимости вследствие неправомерных действий соседей, ближнего и дальнего окружения;
- 4) Правила – это гарантированные права извлекать максимальную пользу из своей недвижимости, права свободы выбора наилучшего использования недвижимости, максимального экономического поведения в соответствии с градостроительными регламентами;
- 5) Правила – это гарантированная возможность отстаивания своих интересов и выражения активной позиции в процессе принятия решений о развитии города.

Приобретение минимально необходимого знания может породить желание приобрести большее знание, в том числе чтобы применять его на практике. Это второй шаг – его делают те, кто уже сделал первый шаг и хочет знать о Правилах больше. Об этом – во второй части нашей брошюры.





## ➔ Есть ли достаточное знание о Правилах землепользования застройки?

Если минимально необходимое знание о Правилах можно определить исчерпывающим образом посредством пяти положений, то столь же исчерпывающе определить, что есть достаточное знание о Правилах, невозможно. По трем причинам.

**Во-первых**, у разных людей потребность в знании разная. Предусмотреть все потребности невозможно.

**Во-вторых**, знания могут быть «о разном». В одном случае надо знать одно, в другом – другое. Опять-таки невозможно предусмотреть все поводы, по которым может возникнуть потребность что-либо узнать.

**В-третьих**, Правила – это не «изолированное царство». Правила – это один из центральных камней в большой мозаичной картине городской жизни. Правила существуют и применяются в контексте многих отраслей законодательства – о градостроительной деятельности, земельного, о безопасности, об охране объектов культурного наследия и т.д. Цепочка взаимосвязанных вопросов, освещаемых Правилами, может простираться далеко за пределы самих Правил. Заведомо определить, где она кончается, невозможно.

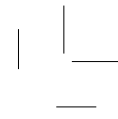
В качестве одного из способов решения вопроса о достаточности знаний о Правилах можем предложить два уровня восхождения – получение минимально необходимых знаний (первый шаг) и переход от них к объяснениям, расширяющим начальные знания (второй шаг). Дальше читатели, если пожелают, могут уже продвигаться сами, то есть изучать текст Правил самостоятельно, без нашей поддержки.

Поскольку невозможно ответить на вопрос, какое знание о Правилах будет достаточным, более важным становится не само знание, а понимание. Понимание как связывание в единое целое первоначально кажущихся разрозненными фактов. Такое понимание возможно, если речь идёт о системе правового обустройства нашей жизни в городе.

Читателям предлагается сделать следующий шаг и через факты, излагаемые далее, продвигаться к пониманию такой системы.

Будущее – это то, чего никто не знает, но все хотят знать. Правила могут показать будущее. Но может быть, «не надо будущего», а следует сохранить всё, как есть в настоящий момент? Баланс между прошлым, настоящим и будущим – это Правила

Базовые принципы Правил:  
1) **все равны** – все земельные участки в пределах различных территориальных зон равны в отношении правовых возможностей использования;  
2) **не навреди соседу**



**ШАГ 2**



**ЗНАНИЯ ДЛЯ ТЕХ,  
КТО СДЕЛАЛ ПЕРВЫЙ  
ШАГ И ХОЧЕТ ЗНАТЬ  
БОЛЬШЕ О ПРАВИЛАХ  
ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ  
И ЗАСТРОЙКИ**

## ⇒ Кардинальное отличие Правил землепользования и застройки от всех других документов

✓ Правила делают более определёнными контуры будущего. То, чего нет в Правилах, никогда не произойдёт

Правила – это один из немногих правовых актов, в котором в обязательном порядке помимо текста должны быть представлены карты: 1) карта градостроительного зонирования, 2) карта ограничений, определяемых санитарно-защитными зонами, 3) карта ограничений, определяемых требованиями охраны объектов культурного наследия.

Обязательность наличия указанных карт – требование федеральных законов. Нет таких карт – нет Правил.

В период отсутствия в стране рыночной экономики существовали «правила застройки». В них карт не было и не могло быть. Был только текст. Текст о том, как действовать административным органам и должностным лицам. О частных лицах ничего не говорилось – в прежней системе таких лиц не было.

Содержащиеся в Правилах карты вместе с градостроительными регламентами – это способ установления «свободы в рамках».

В силу того что Правила – это и тексты и карты, надо научиться читать и понимать Правила.

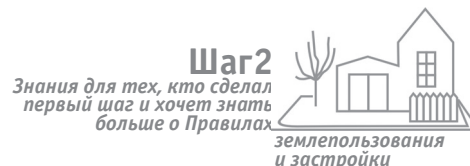
Это несложно. Но для этого требуются пояснения.

## ⇒ Структура Правил землепользования и застройки

Знать структуру документа полезно для того, чтобы в нём ориентироваться и понимать, где и что можно найти для решения своих задач. От обычных людей, неспециалистов, вообще не требуется знать правовые акты наизусть. Надо лишь суметь их найти и прочитать – для этого нужны минимальные знания.

Напомним, Правила – это соответствующий федеральному законодательству местный «закон». Слово «закон» взято в кавычки только потому, что на местном уровне законов не бывает (они бывают только федеральными и региональными).

Правила – это муниципальный правовой акт высшей юридической силы. Такой статус Правил определяется тем, что именно этот, а не какой-либо иной документ определяет основу правового режима использования земельных участков.



Представления о том, что «над Правилами стоят более сильные документы», ошибочны.

Например, ошибочно думать, что генеральный план важнее Правил и что посредством генерального плана можно и нужно решать «всё», а Правила – прилагивать к нему. Генеральный план всего не решает, не может и не должен решать.

На самом деле оба документа необходимы, но они о разном, имеют разную юридическую силу и разные последствия для граждан.

Правила имеют универсальную структуру, которая может видоизменяться в зависимости от местных особенностей. Обычно правила содержат четыре части: первая – процедуры; вторая и третья – карта градостроительного зонирования, иные карты и градостроительные регламенты; четвёртая – положения о территориях, использование которых не регулируется градостроительным зонированием.

Необходимость наличия первых трёх частей очевидна: нужны процедуры (1), нужны градостроительные регламенты, которые приписываются территориальным зонам (2 и 3). Зачем нужна четвёртая часть? Ответ ниже.

✓ Правила снимают страх перед неопределённостью, перед ранее существовавшей (до вступления в силу Правил) непредсказуемостью действий инвесторов, администрации, частных застройщиков

## ⇒ Частные и публичные территории в городе

В любом городе есть два вида территорий – на одни действие градостроительных регламентов распространяется, на другие – нет. Что имеется в виду?

Город – это совокупность земельных участков, территорий. Как застроенных, так и незастроенных и не подлежащих застройке. Спрашивается, все ли земельные участки могут принадлежать частным лицам? Например, парки, скверы, бульвары, набережные, площади, улицы? Очевидно, что нет. Значит, в городе есть два вида земельных участков – одни принадлежат или могут принадлежать частным лицам, другие не принадлежат частным лицам и не могут быть приватизированы.

Вспомним, что в отношении первого вида земельных участков должна быть предоставлена свобода выбора из некоторого набора видов разрешённого использования земельных участков. Например, один и тот же земельный участок может использоваться

под устройство помещений для постоянного проживания, а может – для временного (гостиничные помещения, торговые, для питания, для офисов, для банковского обслуживания и т.д.). Иными словами, земельный участок первого вида может ис-

✓ Правовой режим использования земельных участков определяется двумя составляющими – градостроительными регламентами и сервитутами

- ✓ Градостроительные регламенты складываются из трёх составляющих:
- виды разрешённого использования недвижимости;
  - предельные (максимальные и/или минимальные) размеры земельных участков и предельные параметры объектов строительства;
  - ограничения использования недвижимости

пользоваться по-разному в разное время в соответствии с выбором частного лица, оформившего права на земельный участок. При этом частные лица со временем могут меняться (оборот недвижимости), но установленные «рамки свободы» остаются теми же вне зависимости от того, кто персонально обладает земельным участком. Для первого вида земельных участков в составе Правил устанавливаются градостроительные регламенты с перечнем возможностей использования, предельными параметрами размеров и этажности зданий.

Теперь спрашивается, может ли применяться градостроительное зонирование в отношении второго вида земельных участков? Предположить такое – значит допустить, что парки, скверы, бульвары, набережные, площади, улицы могут быть превращены в нечто иное. Например, парк перестанет быть парком и превратится в стоянку, улица может быть застроена и т.д. Очевидно, что допустить такое нельзя. Значит, градостроительное зонирование в отношении второго вида земельных участков применяться не может. Значит, должен применяться иной способ регулирования – способ целевого указания на единственно возможное использование без права выбора. Парки, скверы, бульвары, набережные, площади, улицы являются территориями общего пользования, которые не подлежат приватизации и используются только для целей, для которых они предназначены.

Поскольку использование второго вида земельных участков градостроительным зонированием не регламентируется, в Правилах необходима четвёртая часть.

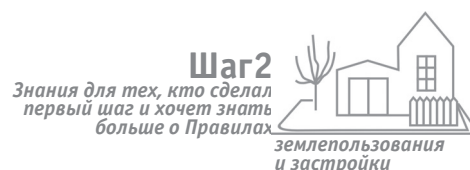
Кроме этого, есть надёжный способ защиты территорий общего пользования от посягательств – это красные линии. Но об этом позже.

## ⇒ Правила землепользования и застройки и свобода выбора

Первый базовый принцип Правил состоит в том, что «все равны».

Все земельные участки в пределах различных территориальных зон равны в отношении правовых возможностей использования. Почему?

Первый принцип – это основа для второго принципа Правил: «не навреди соседу».



Если, например, в одной и той же территориальной зоне будут находиться жилые дома и завод, то завод будет наносить вред жителям (запах, шум, пыль, распространение вредных веществ). Как предотвратить вред? Надо, чтобы жилые дома соседствовали с жилыми домами, а заводы соседствовали бы с заводами. Такое соседство в Правилах называется «территориальная зона».

✓ Примеры предельных параметров: размеры земельных участков, максимальная этажность зданий, максимальная высота зданий, площадь земельного участка, которая может быть застроена, предельное количество мест для стоянок автомобилей

В городе должно быть много разных территориальных зон. Они должны быть разумно сгруппированы относительно друг друга, чтобы выполнялись и первый и второй принципы. И это всё? Нет, есть и многое другое, много других вопросов, на которые надо разумно отвечать.

Например, надо ли учитывать существующую ситуацию? Безусловно. Надо ли учитывать то, что будет или может быть в будущем? Безусловно. В каком будущем, как далеко отстоящем от настоящего момента? Кто знает будущее? Будущее – это то, чего никто не знает, но все хотят знать. Правила могут показать будущее. Но может быть, «не надо будущего», а следует сохранить всё как есть сейчас?

Правила могут охранить существующее перед будущим.

Правила делают более определёнными контуры будущего.

То, чего нет в Правилах, никогда не должно произойти. Защита существующего – это одна из функций Правил.

Итак, должны быть определены различные территориальные зоны, в пределах которых все земельные участки равны в части возможностей их использования. Такое определение – это работа, которая называется градостроительным зонированием.

Итогом являются Правила.

- Есть три категории видов разрешённого использования недвижимости:
- основные – их может самостоятельно выбирать правообладатель при условии обязательного соблюдения требования безопасности;
- условно разрешённые – факт наличия их в Правилах ещё не позволяет использовать недвижимость. Для этого надо получить специальное разрешение с учётом итогов публичных слушаний;
- вспомогательные – дополняют основные и условно разрешённые виды использования недвижимости



## ⇒ Как карта градостроительного зонирования соотносится с градостроительными регламентами?

✓ Для каждой территориальной зоны устанавливаются свои сочетания параметров и их значения. Очевидно, что так и должно быть: город – это единство многообразного

Разные территориальные зоны надо увидеть. Для этого надо посмотреть на карту градостроительного зонирования. На карте градостроительного зонирования отображены различные виды территориальных зон. Для удобства пользования каждому виду территориальных зон присвоен свой индекс.

Для различных территориальных зон установлены свои градостроительные регламенты.

Чтобы понять, для какой территориальной зоны какие градостроительные регламенты установлены, надо прочитать их описание. Такое описание представлено в соответствующих статьях Правил города.

Для того чтобы, например, узнать, где расположена территориальная зона Ж-1 и какие градостроительные регламенты установлены для расположенных в этой зоне земельных участков, надо посмотреть карту и прочитать соответствующую статью Правил (см. приложение).

В итоге такого изучения станет ясно, что в территориальной зоне Ж-1 располагаются и могут быть построены многоквартирные жилые дома этажностью четыре этажа и выше, общежития, аптеки, физкультурно-оздоровительные учреждения, стоянки легковых автомобилей и т.д.

Станет также ясно, что никогда в этой территориальной зоне не могут появиться, например, промышленные и автосервисные предприятия, склады и другие подобные объекты, для которых имеются другие территориальные зоны – зоны производственно-коммунальных объектов.

Станет ясно, что может происходить в любой территориальной зоне, ставшей объектом интереса, а также в сопряжённых зонах. Такое приобретённое знание будет означать среди прочего уверенность в том, что ничего иного, чего нет в Правилах, не произойдёт.

В этом проявляются правовые гарантии.

Иначе говоря, Правила снимают страх перед неопределённостью, перед ранее существовавшей непредсказуемостью действий инвесторов, администрации, частных застройщиков.

## ⇒ Как градостроительный регламент определяет правовой режим использования земельных участков? Почему градостроительный регламент является защитой прав? Из чего состоит градостроительный регламент?

Почему ранее происходили и могли бы происходить в будущем «неприятные неожиданности», если бы градостроительных регламентов не было, если бы не было Правил?

Потому что градостроительные регламенты – это основа правового режима использования земельных участков и расположенных на них объектов. Правовой режим никем не должен быть нарушен. Если же нарушение произошло, то оно, во-первых, наказывается, а во-вторых? должно быть исправлено.

Правовой режим использования земельных участков определяют две составляющие: градостроительные регламенты и сервитуты.

Градостроительных регламентов не может не быть (если только речь не идёт о территориях общего пользования).

Сервитутов может и не быть. Сервитуты устанавливаются в случае необходимости. Сервитуты – это ограничения использования земельных участков, устанавливаемые главным образом для обеспечения прохода, проезда, а также для обслуживания инженерных коммуникаций (ремонт, эксплуатация). Такого рода сервитуты существуют в определённых границах, которые могут устанавливаться органами власти посредством планировки территории.

Градостроительные регламенты складываются из трёх составляющих:

- 1) виды разрешённого использования недвижимости;
- 2) предельные (максимальные и/или минимальные) параметры – предельные размеры земельных участков и предельные параметры объектов капитального строительства;
- 3) ограничения использования недвижимости. Такие ограничения распространяются либо от объектов – источников потенциального вреда «другим» (вредное производство), либо от объекта-ценности (памятник, река), подверженного вредному воздействию со стороны «других».

Не сложно ли это? Нельзя ли попроще? Нельзя, потому что перечисленное есть необходимое и достаточное.

✓ Параметры могут изменяться путём увеличения их состава. Правила не могут быть «подарком в красивой упаковке»: появившиеся в городе Правила должны последовательно развиваться и уточняться

✓ Если в Правилах нет наименования какого-либо вида использования недвижимости применительно к соответствующей территориальной зоне, то такой вид является запрещённым

Без видов разрешённого использования недвижимости нельзя узнать, для чего может использоваться земельный участок – для жилья или для промышленного предприятия. Или это безразлично? Нет, жители не могут быть безразличными к тому, что в городе размещается. Должно быть различие.

Различение – это виды разрешённого использования недвижимости.

Также нельзя без предельных параметров. Разве нам может быть безразлично, что появится на предназначенном для строительства жилья земельном участке – трехэтажный или десятиэтажный жилой дом? Нет, не может. Должно быть различие. Различение – это предельные параметры.

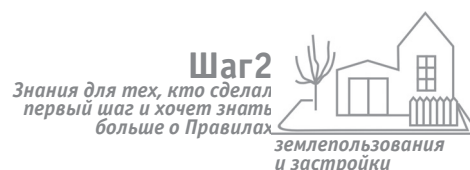
Нельзя и без ограничений использования недвижимости. Например, есть памятник архитектуры. Нельзя быть безразличным к тому, «раздавит» его монстр огромного строительного объекта или памятник будет «поддержан» соразмерной эпохе его появления деликатной застройкой, не подавляющей его восприятие. Безразличие и здесь невозможно. Должно быть различие. Различение – это ограничения.

Таким образом, то, что перечислено, является необходимым и не может быть изъято из состава градостроительных регламентов.

Далее нам предстоит кратко рассмотреть все компоненты градостроительных регламентов, поскольку они представлены в Правилах, а граждане, читающие этот документ, должны понимать, о чём идёт речь.

Ограничения устанавливаются в соответствии с федеральным законодательством. Это значит, что в Правилах должны отображаться ограничения из других документов. Такими документами могут быть:

- технические регламенты безопасности, а до их принятия – СНИПы (строительные нормы и правила);
- утверждённые границы зон охраны объектов культурного наследия



## ➔ Виды разрешённого использования недвижимости

О видах разрешённого использования недвижимости говорится в соответствующей статье Правил. Главное состоит в следующем.

Виды разрешённого использования недвижимости – это один из трёх компонентов градостроительного регламента наряду с предельными параметрами строительства и ограничениями использования недвижимости.

Если в Правилах нет наименования какого-либо вида использования недвижимости применительно к соответствующей территориальной зоне, то такой вид является запрещённым.

Например, в статье про производственно-коммунальные зоны нет наименований жилых объектов. Это значит, что жильё в таких зонах строить нельзя. В статье про жилые зоны нет наименования производственных объектов. Это значит, что такие объекты нельзя строить в жилых зонах.

Есть три разновидности видов разрешённого использования недвижимости: основные, условно разрешённые и вспомогательные.

**Основные** – это те, которые может выбирать сам правообладатель недвижимости и которые не могут быть запрещены администрацией. Но требования безопасности должны соблюдаться всегда. Например, при строительстве многоквартирного жилого дома должны соблюдаться требования об обеспечении для машин скорой помощи и других служб подъездов определённой ширины, другие требования.

**Условно разрешённые** – это те виды, факт наличия которых в Правилах ещё не позволяет использовать недвижимость соответствующим образом. Для этого потребуется получить соответствующее разрешение, которое принимается с учётом публичных слушаний. Например, присутствие кафе в жилой застройке сопряжено с потенциальными неудобствами для жителей – шум, появление чужих людей, оставляющих свои автомобили на дворовых территориях, грузовые машины, привозящие продукты и увозящие мусор... Такое соседство не только неудобно – оно может снизить стоимость квартир в многоквартирных домах, то есть причинить имущественный ущерб. В то же время грамотно расположенное кафе может поднять престиж места и повысить стоимость квартир и удобство проживания. Невозможно решить посредством Правил вопрос о том, хорошо это или плохо. Поэтому возникает необходимость в условно разрешённых видах, решения в отношении которых должны приниматься с учётом публичных слушаний – с учётом мнения населения.

✓ Правила позволяют последовательно исправлять «прежние грехи» через установление «несоответствующего использования»

✓ Правила не единственный документ в области землепользования и застройки. Помимо Правил есть ещё генеральный план и документация по планировке территории

**Вспомогательные виды** – те, что «дополняют» основные и условно разрешённые виды использования недвижимости. Например, вспомогательным видом должен быть гараж для легкового автомобиля, размещаемый на земельном участке индивидуального жилого дома. Очевидно, что без наличия такого

вспомогательного вида индивидуальный жилой дом будет «неполноценным».

Отсутствие чего-либо из перечисленного – это «ущербность порядка». Нужно ли ещё что-то помимо указанного в части видов разрешённого использования недвижимости? Нет. Кроме знания о том, как пользоваться изложенными правовыми возможностями.

## ➔ **Пределные параметры разрешённого строительства**

О предельных параметрах разрешённого строительного изменения объектов недвижимости говорится в соответствующей статье Правил. Остановимся на главном.

Пределные параметры – это один из трёх компонентов градостроительного регламента наряду с видами разрешённого использования и ограничениями использования.

Для каждой территориальной зоны устанавливаются свои сочетания параметров и их значения. Очевидно, что так и должно быть: город – это единство многообразного.

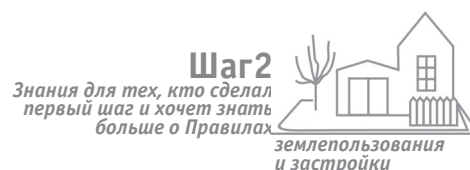
Состав параметров может изменяться путём увеличения их состава. Надо понимать, что Правила не могут быть «подарком в красивой упаковке»: впервые появившиеся в городе Правила должны последовательно развиваться и уточняться, в том числе путём внесения в Правила ныне отсутствующих параметров.

Примеры предельных параметров:

- размеры земельных участков;
- предельная этажность зданий;
- площадь земельного участка, которая может быть застроена;
- предельное количество мест для стоянок автомобилей на соответствующих земельных участках.

Пределные параметры могут быть минимальными и/или максимальными.

✓ Недостаточно знать, что есть сейчас. Важно также знать, что будет с городом, предположим, через 20 или более лет. Ответ на этот вопрос должен дать генеральный план – документ территориального планирования



Минимальные – это значит, что, например, ниже пяти этажей строить нельзя. Максимальные – это значит, что, например, выше девяти этажей строить нельзя. Одновременное наличие двух указанных цифр означает, что можно строить с этажностью в пределах от пяти до девяти этажей.

## ⇒ Ограничения использования недвижимости

Ограничения использования недвижимости – это один из трёх компонентов градостроительного регламента (наряду с видами разрешённого использования и предельными параметрами строительства).

Ограничения устанавливаются в пределах «зон с особыми условиями использования территорий». Такими зонами являются, в частности, санитарно-защитные зоны, водоохранные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия.

Ограничения – это указание на то, чего делать нельзя.

Например, нельзя строить жилые здания в санитарно-защитных зонах. Причина очевидна: в противном случае будет наноситься вред здоровью людей. В водоохранной зоне нельзя размещать отходы производства. В зоне охраны объектов культурного наследия нельзя строить, реконструировать здания выше определённого предела, чтобы не закрывать вид на памятники.

Власти города сами такие ограничения не устанавливают. Ограничения по безопасности людей устанавливает федеральная власть. Это значит, что в Правилах должны отображаться ограничения из других документов. Каких? Такими документами могут быть, например:

- технические регламенты безопасности, а до их принятия – известные с советских времён СНиПы (строительные нормы и правила). В частности, СНиП, в соответствии с которым устанавливаются санитарно-защитные зоны от промышленных предприятий и других объектов;
- утверждённые границы зон охраны объектов культурного наследия.

Если мы сначала посмотрим на карту градостроительного зонирова-

### Главными в генеральном плане являются три позиции:

- функциональные зоны. Это «крупные» решения в отношении назначения больших массивов территорий;
- зоны планируемого размещения основных объектов капитального строительства, таких как дороги, улицы, мосты, развязки, сети и объекты инженерной инфраструктуры;
- мероприятия по этапам реализации: где, что, за какие средства и кем будет строиться в ближайшие годы

ния, а затем на карты зон ограничений и увидим, что либо соответствующий земельный участок находится вне границ зон ограничений, либо все ограничения соблюдаются, то это означает, что градостроительные регламенты не нарушаются.

### ⇒ **Несоответствующее использование недвижимости**

По поводу ограничений могут возникать вопросы. Например, такой: что должно следовать из факта расположения многоквартирного дома в санитарно-защитной зоне (для краткости – СЗЗ)?

Очевидно, что подобная ситуация неприятна и приводит к снижению стоимости квартир. Их собственники не могут быть безразличными к такому положению дел.

Чтобы разобраться в ситуации, надо понимать, что налицо некогда имевший место факт нарушения законодательства. Нарушение могло произойти в результате принятия неправомερных решений: 1) о размещении производственного предприятия в неположeнном месте; 2) о размещении многоквартирного дома в неположeнном месте; 3) об увеличении мощности предприятия, повлекшем за собой увеличение СЗЗ, которая «накрыла» многоквартирный дом.

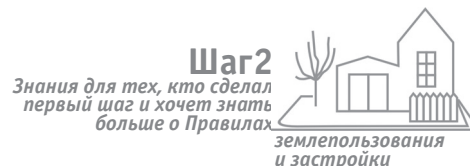
В период отсутствия Правил это происходило «сплошь и рядом» без всяких правовых последствий. Правила позволяют не допускать подобных ситуаций, а также последовательно исправлять «прежние грехи» через установление «несоответствующего использования». Что это означает?

В Правилах может быть определено, что производственное предприятие располагается не в промышленной, а в общественно-деловой зоне. Для общественно-деловой зоны предписаны градостроительные регламенты, в которых нет упоминания о производственной деятельности.

Предприятие, располагающееся, например, в «зоне делового, общественного и коммерческого назначения», перестает соответствовать Правилам. Это означает следующее.

**Во-первых**, производственные мощности не могут наращиваться – может производиться капитальный ремонт без увеличения площади и объема производственных строений. Предприятие как бы «консервируется» в его нынешнем неизменном виде. То есть предприятие уже не может приносить «дополнительный вред» окружающей среде. Но это ещё не всё.

**Во-вторых**, реконструкция (предполагающая изменение объема и площади строений) может производиться только путём перепрофилирования – превращения производственного объекта в производ-



твенный, то есть в «чистый объект», уже не воздействующий вредным образом на окружающую среду.

Улучшение экологической ситуации может обеспечиваться «с двух сторон» – со стороны собственников квартир и со стороны дирекции предприятия.

Собственники квартир могут ходатайствовать в судебном порядке о возмещении им убытков, возникших в связи с расположением их дома в СЗЗ. Такое возмещение убытков должно производиться за счёт собственника производственного объекта, ставшего причиной установления СЗЗ. Размер убытков, возмещаемых собственникам квартир, должен оцениваться как разница между рыночной стоимостью квартир при отсутствии и при наличии СЗЗ.

На предприятие давит угроза выплаты компенсаций, чреватых убытками. Кроме того, в силу несоответствия Правилам предприятие уже не может получать дополнительную прибыль за счёт наращивания мощности объекта. Одновременно на руководство предприятия давит стремление к большей прибыли, которая может быть обеспечена только за счёт перепрофилирования производства на более выгодные в экономическом отношении и более чистые в экологическом отношении виды деятельности.

Также на предприятие должен «давить» земельный налог или арендная плата, которые увеличиваются из-за несоответствующего использования.

В итоге получается, что с экономической точки зрения руководству предприятия выгоднее перепрофилировать его в соответствии с Правилами, чем продолжать производственную деятельность, которая наносит вред окружающей среде.

Получается, что действия «с двух сторон» способны стать экономическим мотором для начала в городе экологических улучшений.

☑ Изъятие допускается не всегда. Изымать у частных лиц может недвижимость только для размещения «линейных объектов» – дорог, сетей инженерного обеспечения и подобных объектов. Такое ограничение определено Земельным кодексом РФ (статья 49)

Зачем нужна планировка территории? Затем, что нужно:

- устанавливать границы (существующие, изменяемые, вновь образуемые) улиц, площадей, озеленённых территорий общего пользования (скверов, бульваров, парков, набережных), а также земельных участков;
- определять объёмы и характер планируемой застройки, характеристики инженерно-технических объектов для подачи необходимых объёмов воды, газа, электричества;
- обеспечивать градостроительную подготовку территорий – подготавливать земельные участки для их предоставления застройщикам



## ➔ Правила землепользования и застройки и документы градостроительного проектирования

Правила – это не единственный документ, определяющий порядок планирования и регулирования застройки.

Помимо Правил есть ещё, например, генеральный план, есть документация по планировке территории – проекты планировки и проекты межевания. Почему так? По следующим причинам.

Во-первых, надо в каждый конкретный момент времени знать правовой режим использования земельных участков – это Правила.

Во-вторых, недостаточно знать, что есть сейчас. Важно также знать, что будет с городом, предположим, через 20 или более лет. Ответ на этот вопрос должен дать генеральный план – документ территориального планирования.

В-третьих, недостаточно знать, что есть сейчас и что будет через 20 лет. То есть недостаточно иметь Правила и генеральный план. Помимо этого надо, например, знать, где и что будет строиться в ближайшие, скажем, два-три года, не подвержены ли в связи с планируемым строительством риску утраты существующие скверы, бульвары, городские леса. На эти вопросы отвечают проекты планировки территории.

По указанным причинам следует знать, как соотносятся Правила с генеральным планом и документацией по планировке территории. Об этом далее.

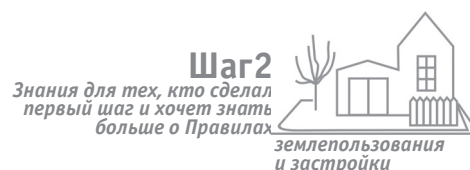
### Есть два вида процедур:

- для всех (в отношении Правил, проектов планировки и межевания, подготовку которых обеспечивают органы местного самоуправления с учётом результатов обязательных публичных слушаний);
- для тех, кто строит

## ➔ Правила землепользования и застройки и генеральный план: различия и взаимосвязь

О Правилах и генеральном плане уже был начат разговор на стр. 16. Теперь настало время выяснить, как они соотносятся между собой, а также чем полезен и чем опасен генеральный план для жителей города.

Генеральный план – это документ долгосрочного планирования, по меньшей мере на 20 лет. Главным в нём являются три позиции:



1) **функциональные зоны.**

Это «крупные» решения в отношении назначения больших массивов территорий. Это «картина большими мазками», на которой видно, где располагаются производственные территории, рекреационные территории (для отдыха), территории общегородского и районных центров, жилые территории, дифференцированные по типам застройки (высотная, средней этажности, низкоэтажная индивидуальная);

2) **зоны планируемого размещения основных объектов капитального строительства**, таких как дороги, улицы, мосты, развязки, сети и объекты инженерной инфраструктуры;

3) **мероприятия по этапам реализации:** где, что, за какие средства и кем будет строиться в ближайшие годы. На основе генерального плана подготавливается и принимается план его реализации, в котором содержатся предложения в проект бюджета на предстоящий и последующие три года. План реализации может обновляться и уточняться каждый год.

Если генеральный план утверждается до утверждения Правил, то функциональные зоны генерального плана учитываются при подготовке карты градостроительного зонирования в составе Правил. Если генеральный план утверждается в период, когда Правила уже действуют, то он может стать основанием для подготовки предложений о внесении изменений в Правила. Принятие генерального плана и внесение в него изменений не влечет за собой автоматического изменения Правил.

Что это означает? То, что Правила обладают большей юридической силой по сравнению с генеральным планом. Почему? Потому что Правила через градостроительные регламенты устанавливают основу правового режима использования земельных участков. Иными словами, Правила устанавливают правовые гарантии для частных лиц.

Чем полезен генеральный план для простых жителей?

Очевидно, что вопрос должен пониматься не только с позиции «потребления пользы», но и с позиции вовлечения граждан в планирование развития родного города.

Во-первых, генеральный план – это документ сообщества граждан, а не «подарок, навязанный сверху».

Это открытый документ. Он открыто подготавливается и открыто обсуждается путём проведения публичных слушаний, на которых любой желающий может открыто высказать свою позицию. Без проведения публичных слушаний

Публичные слушания в обязательном порядке проводятся перед утверждением документов, подготовку которых обеспечивают и которые утверждают органы местного самоуправления

До проведения публичных слушаний должно быть подготовлено положительное заключение администрации о том, что документ соответствует всем предъявляемым к нему требованиям законодательства

✓ В Правилах установлены «предметы» публичных слушаний применительно к различным видам обсуждаемых проектов документов

утверждение генерального плана незаконно.

Во-вторых, генеральный план – это обязательство городской власти выполнить запланированное в определённые сроки

в части обеспечения строительства, реконструкции дорог, школ, детских садов, поликлиник, других социально значимых объектов. Наличие генерального плана вместе с планом его реализации – это ситуация, когда власть должна стать подконтрольной гражданам на предмет выполнения данных ею в генеральном плане обязательств.

Чем опасен генеральный план для простых жителей?

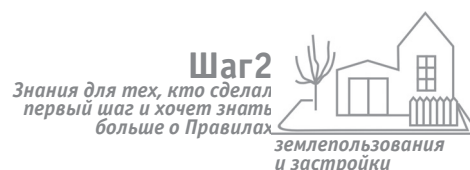
Власть должна планировать размещение объектов для общей пользы. Это прежде всего дороги, инженерные сети (водопровод, газопровод, канализация). Когда нет других вариантов, во имя общей пользы возникает необходимость разместить такие объекты на «занятом месте». Как быть? В этих случаях используются процедуры принудительного изъятия недвижимости для муниципальных нужд. Изъятие допускается не всегда. Изыматься у частных лиц может недвижимость только для размещения линейных объектов – дорог, сетей инженерного обеспечения и подобных объектов. Такое ограничение определено на федеральном уровне. Как происходит процесс подготовки к принятию решений об изъятии?

Во-первых, в генеральном плане должны быть указаны «границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства». Становится ясно, где должна пройти соответствующая «трасса» и где может произойти принудительное изъятие. Генеральный план – это предмет обсуждения на публичных слушаниях. Значит, должны обсуждаться и вопросы о том, кто и почему «должен попасть под изъятие». Это ещё не всё. Это только первый шаг.

Во-вторых, чтобы рационально разместить линейный объект, надо подготовить проекты планировки и проекты межевания территории. Такие проекты могут подготавливаться только в «границах зон планируемого размещения объектов», которые легализованы генеральным планом. При подготовке проектов планировки и межевания с точностью определяется, какие земельные участки либо какие части земельных участков должны быть изъяты для общей пользы. Проекты планировки и межевания в обязательном порядке должны быть обсуждены на публичных слушаниях и утверждены в установленном порядке.

✓ Участники публичных слушаний вправе представлять свои предложения и замечания для включения в протокол публичных слушаний

Только после этого может быть принято решение об изъятии недвижимости для муниципальных нужд и начат процесс изъятия с обязательным предоставлением соразмерной компенсации.



Эти предельно кратко изложенные позиции говорят о простом и главном: жители города, заинтересованные в отстаивании своих имущественных прав, не могут быть безразличными к документам, от которых зависят их права, – к Правилам и генеральному плану. Через отстаивание своих собственных прав формируется гражданская позиция, появляются зачатки подлинного гражданского общества. Это начало для дальнейшего, более значимого участия граждан в судьбе города.

## ➔ Правила землепользования и застройки, генеральный план и планировка территории

Напомним: Правила – это правовой режим использования земельных участков, генеральный план – это планы на будущее. Зачем нужна планировка территории?

Самый простой ответ: нужно устанавливать границы (существующие, изменяемые, вновь образуемые):

- границы улиц, площадей;
- границы озеленённых территорий – скверов, бульваров, парков, набережных, городских лесов. Они не подлежат приватизации, то есть не могут быть предоставлены под застройку частным лицам. Это означает, что факт установления указанных границ является правовой гарантией сохранения в городе озеленённых территорий общего пользования;
- границы земельных участков, в частности земельных участков многоквартирных домов в пределах кварталов, микрорайонов;
- границы зон действия публичных сервитутов. Такие границы устанавливаются, например, в случае, когда надо обеспечить проход, проезд, действия по ремонту сетей инженерно-технического обеспечения.

Более развёрнутый ответ: планировка территории нужна затем, чтобы помимо указанных границ в соответствии с Правилами и генеральным планом:

- определять объёмы и характер планируемой застройки на отдельных частях территории города – на территории существующих и вновь образуемых кварталов, микрорайонов;
- определять характеристики инженерно-технических объектов, которые будут обеспечивать направление необходимых объёмов воды, газа, электричества жителям, иным потребителям;

Мнение большинства участников публичных слушаний не является императивным требованием для принятия решения. Мнение большинства является законом только на референдуме

- обеспечивать действия по градостроительной подготовке земельных участков в целях их предоставления застройщикам, в том числе для комплексного освоения незастроенных и развития застроенных территорий.

Для того чтобы выполнить указанные задачи, надо готовить соответствующие документы. Это документация по планировке территории, к которой относятся проекты планировки и проекты межевания.

Проекты планировки и проекты межевания до своего утверждения подлежат обсуждению на публичных слушаниях.

#### Правила необходимы, потому что:

- частным правообладателям нужна экономическая свобода;
- экономическая свобода не может быть безграничной;
- надо одновременно и дать свободу, и ограничить её.

**Правила – это свобода в рамках градостроительных регламентов**

## ➔ Главное о процедурах землепользования и застройки

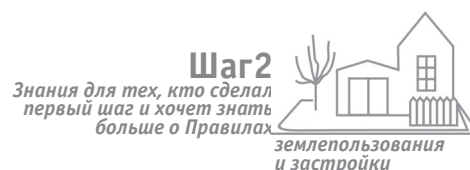
Если генеральный план утверждается в период, когда Правила уже действуют, то он может стать основанием для подготовки предложений о внесении изменений в Правила. Принятие генерального плана или внесение в него изменений не влечёт за собой автоматического изменения Правил

Помимо знания о том, что делается, необходимо знать, как делается. «Как» – это процедуры.

В соответствующих статьях Правил определены виды деятельности, в отношении которых даётся ответ на вопрос, как делается. Это, как прави-

ло, следующие семь видов деятельности:

- 1) градостроительная подготовка территорий. Это то, что связано с планировкой, которая рассмотрена выше;
- 2) фиксация границ земель публичного использования;
- 3) проведение публичных слушаний;
- 4) подготовка оснований для принятия решений о резервировании и изъятии земельных участков;
- 5) подготовка проектной документации;
- 6) выдача разрешений на строительство и ввод объектов в эксплуатацию;
- 7) контроль со стороны органов власти.



Главное в отношении процедур состоит в следующем.

Есть первый уровень процедур – процедуры для всех. Это процедуры в отношении Правил, проектов планировки и межевания, подготовку которых обеспечивают органы местного самоуправления с учётом результатов обязательных публичных слушаний.

Есть второй уровень процедур – процедуры для тех, кто строит. Это процедуры в отношении проектной документации, которую готовят частные лица и осуществляют в соответствии с этой документацией строительство под контролем органов власти разных уровней.

Два уровня процедур открыты. Как эта открытость обеспечивается, написано в тех статьях Правил, где говорится об информационной системе обеспечения градостроительной деятельности.

Процедуры для всех наиболее наглядным образом раскрываются при рассмотрении того, как организуются и проводятся публичные слушания.

## ➔ Главное о публичных слушаниях

Публичным слушаниям обычно посвящена целая глава Правил. Почему так много? Потому что жители должны знать, как вести цивилизованный правовой диалог с властью. Итак, перечислим ключевые моменты.

**Во-первых**, публичные слушания в обязательном порядке проводятся перед утверждением документов, подготовку которых обеспечивают и утверждают которые органы местного самоуправления. Кроме того, публичные слушания в обязательном порядке проводятся в случаях подачи соответствующих заявлений частными лицами (о предоставлении разрешений на условно разрешённые виды использования недвижимости и об отклонениях от предельных параметров строительства – в соответствующих случаях).

**Во-вторых**, до проведения публичных слушаний должно быть подготовлено положительное заключение администрации о том, что документ соответствует всем предъявляемым к нему требованиям законодательства. Почему положительное? Потому что, «выходя к гражданам», органы власти должны предъявить гарантии того, что документ подготовлен к принятию, в том числе и в отношении защищённости прав граждан.

**В-третьих**, установлены так называемые предметы публичных слушаний применительно к различным видам проектов документов. Что это значит? Это можно пояснить на примере «предметов» публичных слушаний по проектам планировки территории, содержащим в своем составе проекты межевания территории. Такие «предметы» включают девять позиций, в том числе позицию, на которую следует обратить особое внимание. Сформулирована она так: «...подтверждение соответствия проекта планировки территории требованию, согласно которому размеры земельных участков в границах застроенных территорий должны устанавли-

ливаться с учётом фактического землепользования и градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки территории». Это значит, что земельные участки многоквартирных домов не должны устанавливаться меньше того, что необходимо для их функционирования. Такая норма блокирует возможность неправомерной «уплотнительной застройки», сопряжённой с ущемлением прав граждан на благоприятную среду проживания.

**В-четвёртых**, какими способами и в какой форме предоставляется информация участникам публичных слушаний? Помимо проектов рассматриваемых документов, могут организовываться выставки, экспозиции демонстрационных материалов, выступления представителей администрации, разработчиков проектов документов на публичных слушаниях, в печатных средствах массовой информации, по радио, телевидению и в Интернете.

**В-пятых**, участники публичных слушаний вправе представлять свои предложения и замечания для включения в протокол публичных слушаний. Мнение большинства участников публичных слушаний не является для администрации обязательным требованием, заставляющим ее принимать поддерживаемое большинством решение. Почему? Потому что в противном случае мы имели бы дело с референдумом, то есть с решением экстраординарного вопроса, тогда как правильно выстроенная система в городе должна предотвращать «чрезвычайщину». Если же граждане считают, что вопрос всё же экстраординарный, то они обладают правом инициировать проведение референдума, результаты которого станут обязательными для органов власти.

**В-шестых**, устанавливаются предельные сроки продолжительности публичных слушаний. Это не один-два дня для сбора людей, а продолжительная процедура. Например, чтобы внести изменения в Правила, слушания должны проходить не менее двух и не более четырёх месяцев. Этот срок начинается со дня размещения решения о назначении публичных слушаний на официальном сайте города и завершается размещением заключения о результатах публичных слушаний на том же сайте.

**В-седьмых**, сбор людей в ходе публичных слушаний не проводится в праздничные дни и по воскресеньям, а в рабочие дни – ранее 18 часов. Это записано в соответствующей статье Правил. Почему так? Потому что если, например, проводить публичные слушания ранее 18 часов, то это будет означать, что основные заинтересованные в обсуждении вопроса лица не смогут на этих слушаниях присутствовать, поскольку их рабочий день еще не закончился. Должна быть обеспечена возможность участия всех заинтересованных лиц.

**В-восьмых**, в ходе проведения публичных слушаний ведётся протокол; с учётом положений протокола орган, проводивший публичные слушания, подготавливает заключение о результатах публичных слушаний, которое подлежит опубликованию.

## Послесловие

Если читатель имел терпение добраться до этого места, то можно считать, что авторы достигли цели. А цель эта состояла в следующем:

- доказать, что продолжать жить так, как мы жили ранее, нельзя. Нельзя пренебрегать правилами общежития и уважительного соседства в городе. Нельзя жить без системы регулирования городской жизни, которая в России существовала до 1917 года, но потом была разрушена. Теперь эту систему предстоит восстанавливать всем вместе – и органам власти, и жителям;
- показать, что ключевым элементом системы регулирования городской жизни являются Правила, которых ранее не было и которые теперь являются необходимостью для всех – и для власти, и для жителей;
- дать начальные знания о Правилах.

Сделав два первых шага, заинтересованные читатели далее могут продвигаться уже сами.

Следующим шагом должно стать самостоятельное изучение Правил и других правовых актов в городе (порядок предоставления земельных участков и т.п.) с тем, чтобы приобретённые знания помогали решать практические вопросы в отношении своей недвижимости и развития города в целом.



# Азбука терминов и определений Правил землепользования и застройки с пояснениями

- А** **Аукцион.** Основная процедура, на которой предоставляются земельные участки (за исключением некоторых случаев, в том числе для строительства индивидуальных жилых домов). Отличается от конкурса тем, что победителем признаётся лицо, предложившее наибольшую сумму, а не наилучшие условия использования. Условия использования определяются в Правилах.
- Б** **Бани.** Здания, предназначенные для предоставления посетителям за плату услуг гигиенического характера (душ, ванна и другие подобные процедуры). Бывают общественные бани и бани – дворовые постройки. Например, в Перми общественные бани в зоне исторического центра города относятся к основному виду разрешённого использования (можно строить без согласования с городом), в зоне общественно-жилого назначения – к вспомогательному виду разрешённого использования (можно строить только в качестве пристройки к основному виду, например бассейну), а во всех жилых зонах – к условно разрешённому виду разрешённого использования (чтобы построить, надо провести публичные слушания).
- В** **Высота здания.** Расстояние от земли до наивысшей точки здания. Максимальная высота зданий может указываться в составе градостроительного регламента как показатель, значение которого превышать запрещается. Например, юридическое определение термина «высота здания» содержится в статье 1 Правил города Перми. Максимальная и (или) минимальная высота зданий может также определяться посредством указания количества этажей. При определении этажности здания в число надземных этажей включаются все надземные этажи, в том числе технический этаж, мансардный, а также цокольный этаж, если верх его перекрытия находится выше средней планировочной отметки земли не менее чем на 2 метра (СНиП 31-01-2003).
- Г** **Градостроительная деятельность.** Деятельность по развитию территорий, в том числе городов, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства.
- Д** **Дом.** Здание жилого назначения одного из четырёх видов: 1) многоквартирный дом (как минимум две квартиры, подробнее см. «многоквартирный дом»); 2) дом блокированной застройки (так называемый таунхаус); 3) индивидуальный жилой дом (не выше трёх этажей, отдельно стоящий, для проживания одной семьи);

4) садовый или дачный дом (расположен в границах территории дачных и садоводческих некоммерческих объединений граждан – товариществ, кооперативов).

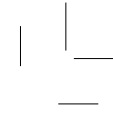
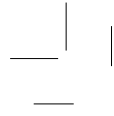
- Ж** **Жильё.** Термин сленговый, бытовой, юридического значения не имеет. Обычно понимается как жилое помещение. К таким помещениям статья 16 Жилищного кодекса Российской Федерации относит жилой дом, часть жилого дома, квартиру, часть квартиры, комнату.
- З** **Застройщик.** Физическое или юридическое лицо, обеспечивающее на принадлежащем ему земельном участке строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, а также выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для их строительства, реконструкции, капитального ремонта. Не надо путать с подрядчиком, который работает по договору подряда, то есть оказывает услуги, но не оформляет на себя необходимые для строительства документы. Тех, кто строит, не оформив права на землю, застройщиками называть нельзя. Это правонарушители.
- И** **Интернет-сайт.** Обычно у города есть свой официальный сайт, на котором размещены правовые акты города, в том числе и Правила, информация о предстоящих публичных слушаниях и другая полезная информация о действиях городской власти и жизни города.
- К** **Красные линии.** Линии, которые устанавливаются посредством проектов планировки территории и обозначают существующие, планируемые (изменяемые, вновь образуемые) границы территорий общего пользования (включая дороги, улицы, проезды, площади, скверы, бульвары, набережные, другие объекты и территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц), границы земельных участков, на которых расположены сети инженерно-технического обеспечения, линии электропередачи, линии связи, трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения. Говоря проще – красные линии отделяют общественные территории от земельных участков, застраиваемых частными лицами. Названы по цвету обозначения на картах проектов планировки.
- Л** **Линии застройки.** Линии, посредством которых обеспечивается упорядоченность застройки. Обозначают границы, за которые не должны выходить здания, строения, сооружения.
- М** **Многоквартирный дом.** Дом, в котором имеется не менее двух квартир, откуда есть выход в помещения общего пользования в виде общей площадки (коридора), лестничной площадки (с лифтом или без лифта), а из помещений общего пользования – выход

через подъезд на территорию общего пользования (на улицу). В многоквартирном доме может быть несколько подъездов.

- Н** **Нарушение Правил.** Несоблюдение Правил как органами власти, так и жителями. Чревато привлечением к административной ответственности по Кодексу Российской Федерации об административных нарушениях или по закону соответствующего субъекта РФ об административных правонарушениях. В случае если нарушение Правил повлекло за собой тяжкие последствия, могут привлечь и к уголовной ответственности.
- О** **Отклонение от Правил.** Санкционированное отступление для конкретного земельного участка или объекта капитального строительства от предельных параметров разрешённого строительства, обусловленное невозможностью использовать земельный участок в соответствии с Правилами по причине его малого размера, неудобной конфигурации, неблагоприятных инженерно-геологических и иных особенностей. Для получения разрешения на отклонение от Правил нужно организовать и провести публичные слушания.
- П** **Публичные слушания.** Общественные мероприятия, на которых добровольно собравшиеся заинтересованные лица обсуждают планируемую застройку перед принятием решения администрации города о разрешении такой застройки или об отказе. Проводятся функциональным органом администрации города или комиссией по землепользованию и застройке. Оплачивают их проведение заинтересованные лица. Кроме того, проводятся для внесения изменений в сами Правила и генеральный план. В этом случае их проведение оплачивается из городского бюджета.
- Р** **Реконструкция.** Изменение параметров объектов капитального строительства, их частей (высоты, количества этажей, площади, показателей производственной мощности, объёма) и качества инженерно-технического обеспечения. В результате реконструкции появляются пристройки, надстройки и т.д.
- С** **Сервитут.** Право ограниченного пользования чужим земельным участком. Например, установленное соответствующим образом и принадлежащее всем право прохода, проезда через чужой земельный участок или право организации проводить ремонт подземных труб, проложенных под чужим земельным участком. Бывают сервитуты публичные (устанавливаются принудительно решением Думы или администрации) и частные (устанавливаются по договорённости). Практика использования сервитута, например в Перми, практически отсутствует.
- Т** **Территориальная зона.** Термин, обозначающий совокупность земельных участков, для которых Правилами установлен один гра-

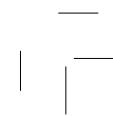
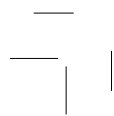
достроительный регламент, в равной мере распространяющий на все земельные участки, а границы такой совокупности земельных участков обозначены на карте градостроительного зонирования с присвоением индекса каждой зоне;

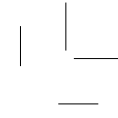
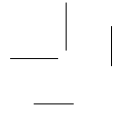
- У Участок земельный.** Индивидуально определённая «вещь», имеющая утверждённые границы, кадастровый паспорт, отнесённая к той или иной категории земель и с определённым видом использования. Если чего-то из перечисленного нет, то это не участок, а земля или территория. В России много земли, но мало земельных участков. Многие, даже живя на своих земельных участках десятилетиями, так и не оформили их правильно.
- Ф Фиксация границ.** Интересное положение, имеющееся в Правилах города Перми и предусматривающее возможность зафиксировать границы земель публичного использования в городе для защиты от посягательств на них посредством застройки, не проводя длительной и затратной процедуры планировки территории. Действует временно.
- Х Характеристики развития.** Описание будущего состояния какой-то территории в форме текста, разных таблиц, содержащихся в генеральном плане и проектах планировки.
- Ч Частная собственность.** Полноценное право на любую вещь, в особенности на недвижимость. Позволяет владеть, пользоваться, распоряжаться. В советское время частная собственность на землю, здания, квартиры была ликвидирована. Теперь возвращена посредством приватизации. Тем не менее в частной собственности в целом по России находится не более 10% земельных участков, не более 50% зданий и не более 70% квартир. Для полноценного рынка недвижимости этого недостаточно.
- Щ Щели.** Термин обиходный, юридического значения не имеет. Синоним – чересполосица. Обозначает неупорядоченность границ земельных участков, когда образовались остатки, «ничья земля», которую невозможно рационально использовать из-за чрезмерной изломанности границ, узости остатка, невозможности что-то на нём построить. Щели – это проблема, которую надо решать правовыми методами.
- Э Эспланада.** Широкое открытое пространство, площадь. Историческое значение: чтобы затруднить нападение на крепость, пространство перед ней оставляли открытым, вырубая все деревья и запрещая строить дома. Из-за этого вражеские войска не могли приблизиться к крепости незамеченными. Эспланады есть в Париже, Риге и некоторых других европейских городах. В России эспланада есть только в Перми. Это пространство между зданием Законодательного собрания Пермского края и Драматическим театром. Относится к территориям общего пользования и вообще красивое место.
- Ю Юридическое лицо.** Организация, которая имеет своё имущество, отвечает этим имуществом за свои обязательства, ведёт самостоятельный баланс или смету, выступает от своего имени в суде. Бывают коммерческие и некоммерческие юридические лица. Существует около 20 форм юридических лиц (АО, ООО, предприятия,



учреждения, фонды, кооперативы и др.). Кроме юридических, есть физические лица, то есть граждане.

**Я** **гражданин, знающий Правила землепользования и застройки!** Авторы надеются, что со временем это утверждение будет применимо к большинству жителей российских городов.

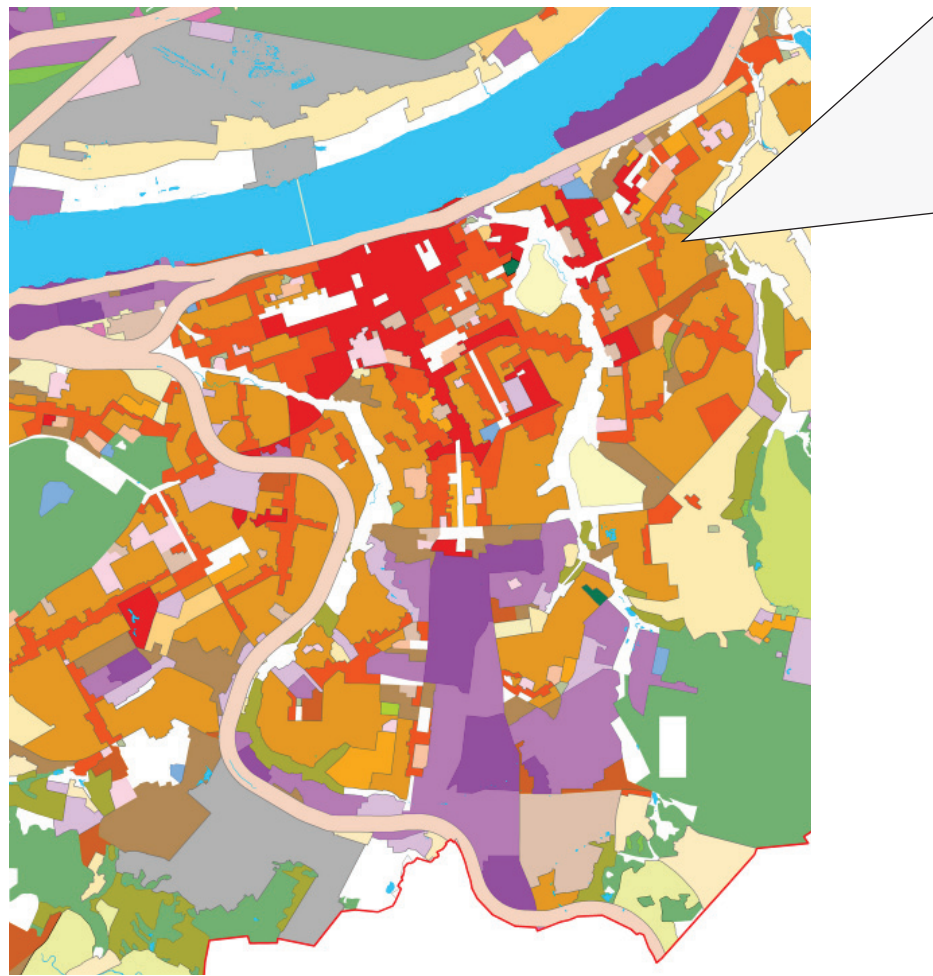




## **ПРИЛОЖЕНИЕ**



**Фрагмент градостроительных регламентов и карты градостроительного зонирования**



**Наименования зон ПЗЗ**

Ж1	ГЛ	Ц1
Ж2	Р3	Ц2
Ж3	Р4	Ц3
Ж4	Р5	Ц4
Ж5	Р6	Ц5
ПК1	С1	Ц6
ПК2	С2	ЦС1
ПК3	С3	ЦС2
ПК4	С4	ЦС3
ПК5	СХ	ЦС4
		Городская граница

**Ж-1. Зона жилой застройки 4 этажа и выше.**

Зона массовой жилой застройки Ж-1 выделена для формирования жилых районов с размещением многоквартирных жилых домов этажностью 4 этажа и выше, с широким спектром услуг и ограниченным размещением объектов делового назначения.

Виды разрешённого использования земельных участков и объектов капитального строительства:

Основные виды разрешённого использования:

- многоквартирные жилые дома этажностью 4 этажа и выше,
- жилые дома для малосемейных гостиничного типа,
- общежития,
- детские сады, иные объекты дошкольного воспитания,
- общеобразовательные учреждения (школы, гимназии, прочие),
- жилищно-эксплуатационные и аварийно-диспетчерские службы,
- детские площадки с элементами озеленения,
- площадки для отдыха с элементами озеленения,
- спортивные площадки,
- площадки для выгула собак с элементами озеленения,
- стоянки легковых автомобилей,
- объекты делового назначения на нижних этажах жилых домов при условии примыкания земельного участка к красным линиям улицы,
- объекты почтовой связи,
- аптеки,
- магазины общей площадью не более 1500 кв. м,
- объекты бытового обслуживания населения (мастерские по ремонту бытовой техники, парикмахерские, ателье и другие),
- амбулаторно-поликлинические учреждения,
- объекты общественного питания, в том числе на нижних этажах многоэтажных многоквартирных жилых домов, при условии примыкания земельного участка к красным линиям улицы,
- учреждения дополнительного образования (центры и курсы профессиональной ориентации, музыкальные, художественные школы, школы искусств, дома детского творчества, станции юных техников, станции юных натуралистов, прочие),
- клубы многоцелевого и специализированного назначения,
- физкультурно-оздоровительные организации,
- диспетчерский пункт электротранспорта.

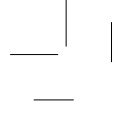
Вспомогательные виды разрешенного использования:

- зеленые насаждения,
- объекты наружного противопожарного водоснабжения (пожарные резервуары, водоемы),
- площадки для сбора мусора,

Условно разрешенные виды использования:

- гостиницы,
- интернаты для престарелых и инвалидов, дома ребенка, приюты, ночлежные дома,
- школы-интернаты,
- организации социальной защиты,
- отделения, участковые пункты милиции,
- гаражи (встроенные, пристроенные, отдельно стоящие надземные и подземные, боксового типа) с количеством автомобилей не более 150,
- антенны сотовой, радиорелейной и спутниковой связи.





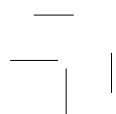
# Summary

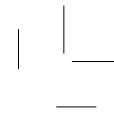
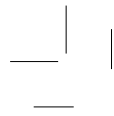
## **ABC of Land Use and Development: a Popular Concise Version of Land use and Development Rules**

**By Eduard Trutnev, Leonid Bandorin**

The brochure targets wide audiences of readers. Its popular version contains answers to some pivotal questions regarding the process of urban development and transformation. The authors explain why it is all so important for citizens to understand and make proper use of their rights and defend those; why Land Use and Development Rules were non-existent in the past, and why it is impossible now to do without them. They narrate key provisions of this document, which, as cities continue to develop, will be in ever growing demand with their residents.

The authors are the experts of the Institute for Urban Economics. They have taken part in designing various federal laws and regulations issued by local governments, including Land Use and Development Rules of the cities of Velikiy Novgorod, Samara, Kazan, Nizhniy Novgorod, Khabarovsk, Ekaterinburg, Perm, etc. They have also written a number of books on urban planning in modern Russia.



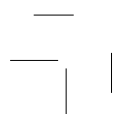


Азбука землепользования и застройки  
Главное о Правилах землепользования и застройки в популярном  
изложении

Трутнев Эдуард Константинович  
Бандорин Леонид Евгеньевич

Ответственный за выпуск К.Г. Самардаков  
Редактор Е.З. Абоева  
Дизайн и верстка А.Е. Зубков

Подписано в печать 14.09.2010  
Печать офсетная  
Тираж 1000





ИНСТИТУТ  
ЭКОНОМИКИ  
ГОРОДА

125009, Москва, ул. Тверская, 20/1

☎: (495) 787 45 20, 363 50 47

mailbox@urbaneconomics.ru

[www.urbaneconomics.ru](http://www.urbaneconomics.ru)