

**Заключение Института экономики города
на проект Федерального закона
«О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской
Федерации в части совершенствования правового регулирования вопросов
подготовки, согласования и утверждения документации по планировке
территории»**

Проект указанного Федерального закона (далее - Законопроект) доступен для ознакомления¹ и изучения, в процессе которого было выявлено наличие в нём ряда ошибок концептуального характера, а также многочисленных ошибок, обусловленных внутренними логическими противоречиями.

1. В Законопроекте содержится концептуальная ошибка, состоящая в противопоставлении элементов планировочной структуры, с одной стороны, и территорий общего пользования, которые Законопроектом фактически не признаются элементами планировочной структуры, с другой стороны. Эта концептуальная ошибка первоначально являет себя в пункте 11 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) в редакции Законопроекта², далее указанная ошибка распространяется на иные положения Законопроекта³ и состоит в следующем.

Действующая редакция ГрК РФ не исключает из понятия «элементы планировочной структуры» территории общего пользования, поскольку, в части 1 статьи 41, помимо слов о кварталах и микрорайонах как элементах планировочной структуры, содержатся также слова об «иных элементах»⁴. Законопроектом предлагаемое в пункте 11 статьи 1 ГрК РФ новое определение означает, что территории общего пользования (включая улицы, площади, скверы, бульвары, набережные) не входят в состав планировочной структуры, поскольку территории общего пользования не определяются как элементы планировочной структуры.

Такое определение Законопроекта является ошибочным. В силу логики

¹ Законопроект размещён на сайте: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/25333.html#.UX1E71-GiP->

² «11) красные линии - линии, устанавливаемые в документации по планировке территории и обозначающие границы территорий существующих, планируемых (изменяемых, вновь образуемых) элементов планировочной структуры и территорий общего пользования».

³ Следует отметить, что в Законопроекте имеется несколько случаев, когда одни положения противоречат другим положениям. В частности, рассматриваемый в данном замечании пункт 11 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта противоречит пункту 24 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта. Более подробно – см. далее замечание 4.

⁴ Часть 1 статьи 41 действующей редакции ГрК РФ: «Подготовка документации по планировке территории осуществляется в целях обеспечения устойчивого развития территорий, выделения элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов, иных элементов), установления границ земельных участков, на которых расположены объекты капитального строительства, границ земельных участков, предназначенных для строительства и размещения линейных объектов».

устройства городов их планировочные структуры включают не отторгаемые друг от друга элементы двух видов: 1) кварталы, микрорайоны (собственно «элементы планировочной структуры» в терминологии Законопроекта) и 2) улично-дорожную сеть (улицы, площади), сеть рекреационных пространств (парки, скверы, бульвары) - всё то, что в совокупности называется «территориями общего пользования». Состоявшаяся в новой редакции ошибочная формулировка пункта 11 статьи 1 ГрК неизбежно транслируется в новый пункт 23 ГрК РФ, где «планировочная структура» определяется как нечто состоящее исключительно из элементов первого вида с упразднением элементов второго вида⁵, что неправильно.

Таким образом, первая ошибка Законопроекта неизбежно породила вторую ошибку, а за первыми двумя ошибками неотвратимо последовала цепочка иных ошибок.

2. Законопроект, опираясь на исходно ошибочное определение понятия «планировочная структура», даваемое в новом пункте 23 статьи 1 ГрК РФ (ошибочность которого состоит в неправомерном исключении из элементов планировочной структуры территорий общего пользования – см. первое замечание), вводит и расширяет неопределённость за счёт фактического создания конфликтующих друг с другом документов и процедур их подготовки.

Определение элементов планировочной структуры не может производиться без установления их границ, а виды устанавливаемых границ связаны с видами документов, посредством которых границы устанавливаются. В качестве вида границ, посредством которых устанавливаются границы территорий элементов планировочной структуры, Законопроект определяет «красные линии» (пункт 11 статьи 1 ГрК РФ), а в качестве документа, посредством которого определяются элементы планировочной структуры, Законопроект определяет генеральный план (см. новый пункт 23 статьи 1 ГрК РФ).

Поскольку Законопроект не упраздняет действующего положения, согласно которому красные линии устанавливаются документацией по планировке территории (см. пункт 11 статьи 1 ГрК РФ в предлагаемой редакции), то в Законопроекте по умолчанию закрепляется и внутреннее противоречие, и ошибочное положение, согласно которому:

- якобы, отдельно можно определять элементы планировочной структуры посредством генерального плана без фиксации границ таких элементов (поскольку в генеральном плане красные линии не устанавливаются, а иных

⁵ «23) планировочная структура - совокупность элементов планировочной структуры, определенных генеральным планом поселения или городского округа или документами территориального планирования муниципального района в отношении межселенных территорий, разработанными в отношении всего муниципального образования или его части».

«дублирующих» границ Законопроект не предлагает);

- границы элементов планировочной структуры в виде красных линий устанавливаются посредством документации по планировке территории, видимо, с учётом генерального плана, который определяет элементы планировочной структуры, но, однако, не устанавливает их границы. Фактически Законопроектом предложена некая сомнительная логическая схема «определения без установления границ».

Очевидно, что такая схема Законопроекта невозможна: определение элементов планировочной структуры генеральным планом без установления их границ – это либо самообман, либо «умолчание о неизвестном». Чтобы Законопроектом предложенная по умолчанию схема (схема, которая не развёрнута в процедурные нормы) «работала» необходимо, как минимум, следующее: 1) необходимо чтобы в генеральном плане помимо «определения» элементов планировочной структуры (см. пункт 23 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта) устанавливались также и их границы; 2) необходимо определить правовой статус двух видов границ – границ, устанавливаемых в генеральном плане, а также границ, устанавливаемых в документации по планировке территории в виде красных линий; 3) необходимо определить процедуры преимущественного учёта границ генерального плана при установлении красных линий в документации по планировке территории.

Поскольку Законопроект ничего из указанного не содержит, то он фактически вводит неопределённость, а вместе с ней неотвратимо вводит конфликтующие друг с другом институты установления одних и тех же границ в двух разных документах, что недопустимо для федерального закона.

3. Законопроект содержит внутреннее противоречие (№ 1), которое состоит в следующем. Согласно Законопроекту в сочетании с действующими нормами ГрК РФ в отношении «планировочной структуры» возникает следующее:

- «планировочная структура» - это совокупность элементов планировочной структуры (см. пункт 23 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта);

- «элемент планировочной структуры» - это любая территория (в том числе, квартал, микрорайон) в границах одной территориальной зоны (см. пункт 24 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта⁶);

- территориальные зоны определяются в правилах землепользования и застройки с учётом генерального плана (после утверждения генерального плана), а границы территориальных зон могут устанавливаться, в том числе, по «границам земельных участков» (пункт 3 части 2 статьи 34 ГрК РФ).

Это значит, что пункт 24 статьи 1 противоречит пункту 11 статьи 1 ГрК РФ

⁶ «24) элемент планировочной структуры - квартал, микрорайон, район или иная территория, которая расположена в границах одной территориальной зоны и которому присваивается неповторяющийся номер».

в редакции Законопроекта, а именно:

- с одной стороны, границами элементов планировочной структуры являются исключительно красные линии (см. пункт 11 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта);

- с другой стороны, элементы планировочной структуры расположены в границах одной территориальной зоны (см. пункт 24 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта), границами которой совсем не обязательно являются красные линии (см. пункт 3 части 2 статьи 34 ГрК РФ).

По совокупности указанных норм получается, что границами элементов планировочной структуры красные линии могут быть не всегда, то есть, создано внутреннее противоречие: пункт 24 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта противоречит пункту 11 статьи 1 ГрК РФ в редакции того же Законопроекта.

4. Законопроект содержит внутреннее противоречие (№ 2) между пунктом 11 и пунктом 24 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта - противоречие, которое состоит в следующем.

С одной стороны, согласно пункту 11 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта: 1) есть элементы планировочной структуры и 2) есть территории общего пользования, которые не входят в состав элементов планировочной структуры.

С другой стороны, согласно пункту 24 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта в состав элемента планировочной структуры входят все территории в составе территориальной зоны, а значит, и территории общего пользования.

То есть, между пунктом 11 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта и пунктом 24 статьи 1 ГрК РФ в редакции того же Законопроекта существует противоречие в части противоположного понимания вопроса о том, входят, или не входят в состав элементов планировочной структуры территории общего пользования.

5. Законопроект содержит неопределённость в виде внутреннего противоречия № 3, которое порождено противоречием № 2 (противоречием между пунктом 11 и пунктом 24 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта) и состоит противоречие № 3 в том, что можно по-разному понимать определение понятия «планировочная структура», содержащееся в пункте 23 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта⁷: под «планировочной структурой» можно

⁷ «23) планировочная структура - совокупность элементов планировочной структуры, определенных генеральным планом поселения или городского округа или документами территориального планирования муниципального района в отношении межселенных территорий, разработанными в отношении всего муниципального образования или его части».

понимать такую структуру, в которую не входят территории общего пользования (согласно пункту 11 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта), а можно понимать иное - такую структуру, в которую входят территории общего пользования (согласно пункту 24 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта).

То есть, пункт 23 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта содержит внутри себя противоречие, что недопустимо.

6. Законопроект содержит внутреннее противоречие (№ 4): пункт 23 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта противоречит пункту 24 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта, а именно: с одной стороны, согласно пункту 23 элементы планировочной структуры определяются генеральным планом; с другой стороны, согласно пункту 24 элементы планировочной структуры определяются их принадлежностью к одной территориальной зоне, а территориальные зоны определяются правилами землепользования и застройки, то есть, элементы планировочной структуры определяются не генеральным планом.

Таким образом, если является верным пункт 24 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта, то должен быть упразднён пункт 23 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта, если же напротив - верным является пункт 23 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта, то должен быть упразднён пункт 24 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта.

7. Законопроект в совокупности с действующими нормами ГрК РФ содержит внутреннее противоречие (№ 5) и одновременно концептуальную ошибку. Согласно пункту 24 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта, например, квартал непременно должен находиться в одной территориальной зоне, а территориальная зона, как известно, определяется правилами землепользования и застройки. С одной стороны, это формально противоречит пункту 3 части 2 статьи 34 ГрК РФ (согласно которому границы территориальных зон могут устанавливаться не только по красным линиям, но и по границам земельных участков), а с другой стороны, ошибочным и вредным является понуждение устанавливать границы территориальных зон исключительно по красным линиям.

Например, посредством указанной новеллы Законопроекта, явленной в предлагаемом пункте 24 статьи 1 ГрК РФ, будет заблокирована возможность образования коммерческо-деловых территориальных зон вдоль улиц с концентрацией соответствующих функций и соответствующих видов деловой активности для мелкого и среднего бизнеса.

8. Даваемое Законопроектом определение понятия «комплексное развитие

территории»⁸ является бессодержательным.

9. Предлагаемая Законопроектом новая часть 1.1 статьи 23 ГрК РФ⁹ фактически создаёт конфликтные документы и конфликтные процедуры (см. также замечание 2), а именно:

- с одной стороны, «определение планировочной структуры» никаким образом не может состояться без установления границ элементов планировочной структуры, а такими границами являются красные линии (см. пункт 11 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта), то есть, Законопроект фактически предлагает устанавливать красные линии в генеральном плане (но в Законопроекте прямо об этом не говорится, поскольку прямое указание об этом противоречило бы пункту 11 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта, то есть, указанная новелла Законопроекта фактически «предлагается по умолчанию»);

- с другой стороны, границы элементов планировочной структуры в виде красных линий устанавливаются документацией по планировке территории (но не генеральными планами).

Таким образом, Законопроект фактически понуждает красные линии устанавливать и в генеральном плане, и в документации по планировке территории. То есть, Законопроект вводит конфликтующие друг с другом институты установления одних и тех же границ в двух разных документах.

10. Законопроектом вводится новое понятие без раскрытия его содержания – *«требования к планировочным и объемно - пространственным решениям застройки территорий»*¹⁰. Помимо этого предлагается ввести *«требования к объёму допустимых отклонений»* *«в части объёмно-пространственных решений»*, которые должны устанавливаться уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти¹¹.

Эта новелла противоречит Федеральному закону от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ "О техническом регулировании" в силу следующей логики:

1) № 184-ФЗ определяет область отношений, которая подпадает под регулирование этого закона (часть 1 статьи 1), а также определяет область,

⁸ Пункт 25 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта: *«комплексное развитие территории - создание условий для безопасной и благоприятной среды жизнедеятельности населения»*.

⁹ Часть 1.1 статьи 23 ГрК РФ в редакции Законопроекта: *«1.1 Подготовка генерального плана осуществляется в целях обеспечения устойчивого и комплексного развития территории, определения планировочной структуры территории поселения, городского округа, размещения объектов местного значения»*.

¹⁰ Предложение Законопроекта дополнить пунктом 6 часть 2 статьи 36 ГрК РФ.

¹¹ См. часть 5 статьи 41 ГрК РФ в редакции Законопроекта: *«Допускается незначительное отклонение от утвержденного проекта планировки территории в части объемно-пространственных решений в объеме, установленном проектом планировки территории. Требования к объёму допустимых отклонений устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти»*.

отношений, которая не регулируется этим законом (части 3 и 4 статьи 1);

2) исходя из указанных определений статьи 1 № 184-ФЗ то, что называется в Законопроекте как «требования» (*«требования к планировочным и объемно - пространственным решениям застройки территорий»*), либо *«требования к объёму допустимых отклонений от требований к планировочным и объемно - пространственным решениям застройки территорий»*), не может находиться вне пределов той области, которая регулируется № 184-ФЗ. Поскольку то, что введено Законопроектом в качестве новеллы в ГрК РФ, регулируется № 184-ФЗ, то указанное нововведение по своей формально-юридической и смысловой природе относится к требованиям технических регламентов безопасности;

3) согласно части 3 статьи 4 № 184-ФЗ федеральные органы исполнительной власти вправе издавать в сфере технического регулирования акты только рекомендательного характера.

Это значит, что новелла Законопроекта о наделении уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти полномочием устанавливать именно требования (а не рекомендации) в указанной области противоречит Федеральному закону «О техническом регулировании».

11. Предложения Законопроекта относительно картографической основы планировки территории (введение новой статьи 41.1 в ГрК РФ) должны быть увязаны с картографической основой государственного кадастрового учёта объектов недвижимости, а также с внесением уточняющих норм относительно информационной системы обеспечения градостроительной деятельности. При отсутствии такой увязки предложения Законопроекте остаются незавершёнными.

12. Законопроект, по новому излагая статью 43 ГрК РФ, неправомерно упраздняет норму части 4 этой статьи о том, что *«Размеры земельных участков в границах застроенных территорий устанавливаются с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки указанных территорий»*. В условиях, когда в России не завершён процесс межевания застроенных территорий с образованием и формированием земельных участков многоквартирных домов, такое упразднение является деструктивным в части ущемления прав граждан на благоприятную среду проживания.

13. Законопроект, по новому излагая статью 44 ГрК РФ, неправомерно упраздняет из градостроительного плана земельного участка информацию о градостроительном регламенте, определённом правилами землепользования и застройки.

В отношении законопроекта имеются иные замечания.

Вывод. В силу ошибок концептуального характера, многочисленных внутренних противоречий, а также противоречий Федеральному закону «О техническом регулировании» Законопроект в его нынешнем виде не может быть одобрен, он нуждается в кардинальной переработке.