

## 56. Вопрос о продвижении намерений демонтировать правовую сущность институтов градостроительного проектирования посредством предлагаемых изменений Градостроительного кодекса РФ

Данный вопрос обсуждается в связи с продолжающимся процессом подготовки к принятию проекта Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории».

Ранее в рамках настоящей Библиотеки уже предъявлялись доказательные позиции в отношении этого Законопроекта на соответствующие периоды времени (см. вопрос 42, рассмотренный в апреле 2013 года, а также вопрос 52, рассмотренный в феврале 2014 года). Сейчас предлагается заключение Института экономики города на текст Законопроекта по его состоянию на конец мая текущего 2015 года.

1. Законопроект противоречит ряду положений Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) и Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) - пункту 3 статьи 85 (ЗК РФ), пунктам 3 и 4 части 1 статьи 30, части 1 статьи 36 (ГрК РФ), которые однозначно определяют:

а) обязательность соблюдения градостроительных регламентов - ими установленного правового режима использования земельных участков<sup>1</sup>;

б) наличие у застройщиков права выбора из ряда возможностей, определённых градостроительными регламентами<sup>2</sup>.

Законопроект вводит противоречие нормам ЗК РФ и действующей редакции ГрК РФ (пунктам 2 и 3 статьи 85 ЗК РФ, пункту 9 статьи 1, пунктам 3 и 4 части 1 статьи 30, части 1 статьи 36 ГрК РФ) в части неправомерного упразднения для застройщиков права выбора из

---

<sup>1</sup> Положения относительно **обязательности** соблюдения градостроительных регламентов:

- пункт 3 статьи 85 ЗК РФ: *«Градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки»;*

- часть 1 статьи 36: *«Градостроительным регламентом определяется правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства».*

<sup>2</sup> Положения относительно наличия у застройщиков **права выбора из ряда возможностей**, определённых градостроительными регламентами:

- пункт 3 статьи 85 ЗК РФ: *«Указанные лица могут использовать земельные участки в соответствии с любым предусмотренным градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны видом разрешенного использования»;*

- пункты 3, 4 части 1 статьи 30 ГрК РФ: *«1. Правила землепользования и застройки разрабатываются в целях: ... 3) обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства; 4) создания условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства».*

Совокупность норм ЗК РФ (пункт 3 статьи 85), ГрК РФ (пункты 3 и 4 части 1 статьи 30, часть 1 статьи 36) определяют следующие особенности правового режима, установленного градостроительными регламентами: 1) обязательность исполнения; 2) запрет на то использование, которое находится вне пределов, определённых градостроительным регламентом; 3) возможность выбора (или невозможность установления запрета) в пределах, установленных градостроительным регламентом.

Последняя особенность среди прочего определяет **возможность выбора (или невозможность запретить выбор) в рамках предельных параметров разрешённого строительства** (см. пункт 9 статьи 1 ГрК РФ).

возможностей, определённых градостроительными регламентами<sup>3</sup>, посредством технологии, которая наглядно явлена, например, в случае изменения Законопроектом правового статуса и содержания такого документа как разрешение на строительство.

Ныне согласно части 1 статьи 51 ГрК РФ разрешение на строительство представляет собой документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка (ГПЗУ) - соответствие содержащейся в ГПЗУ информации о градостроительном регламенте (пункт 4 части 3 статьи 44 ГрК РФ) – о видах разрешённого использования земельного участка и о предельных параметрах разрешённого строительства (см. пункт 9 статьи 1 ГрК РФ).

Законопроектом предлагается в части 1 статьи 51 ГрК РФ - в определении разрешения на строительство - упразднить слова о соответствии проектной документации требованиям ГПЗУ, а взамен ввести слова о соответствии *виду разрешённого использования земельного участка и требованиям к его застройке*. Это значит, что Законопроект:

1) для застройщиков упраздняет выбор видов разрешённого использования земельных участков (поскольку говорится не о «видах», но о «виде»);

2) для застройщиков упраздняет выбор из состава предельных параметров разрешённого строительства (поскольку слова о предельных параметрах упраздняются);

3) фактически упраздняет для использования в практике понятие «предельные параметры разрешённого строительства», которое заменяется новым понятием «требования к застройке» - понятием, которому в Законопроекте не даётся определения, что:

а) вводит неопределённость и открывает широкие возможности для произвольных административных решений (то есть, для порождения новых административных барьеров);

б) создаёт новое противоречие – неопределённость в соотношении двух понятий «предельные параметры разрешённого строительства» (которому имеется развёрнутое определение – см. статью 38 ГрК РФ) и «требования к застройке» (для которого Законопроект не даёт определения, порождая тем самым длинный ряд неопределённостей относительно субъектов, правомочных устанавливать такие требования, содержательных пределов требований, процедур установления требований и проч.);

в) посредством фактического создания новых процедур «административного выбора» закладывает основания для увеличения сроков выдачи разрешений на строительство при том, что федеральным законодательством не установлены санкции за несоблюдение таких сроков;

г) провоцирует возникновение судебных разбирательств в многочисленных случаях, которые неизбежно возникнут ввиду несогласия с неправомерными административно-волеустановительными предписаниями, навязанными застройщикам вопреки фундаментальным нормам ЗК РФ и ГрК РФ, допускающим соответствующий выбор из состава градостроительных регламентов.

Указанные изменения в части упразднения слов о соответствии проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка и их замены словами о соответствии *виду разрешённого использования земельного участка и требованиям к его застройке* вводит Законопроект «насквозь» по всему тексту ГрК РФ – в часть 1 статьи 51, часть 6 статьи 52, часть 1 статьи 53, часть 1 статьи 55.

По указанным основаниям Законопроект противоречит фундаментальным нормам ЗК РФ (пунктам 2 и 3 статьи 85) и ГрК РФ (пункту 9 статьи 1, пунктам 3 и 4 части 1 статьи 30, части 1 статьи 36 ГрК РФ), что делает невозможным принятие Законопроекта в представленной редакции.

---

<sup>3</sup> Это право выбора не только прямо определено пунктом 3 статьи 85 ЗК РФ и пунктом 4 части 1 статьи 30 ГрК РФ, но является также прямым и неотвратимым следствием того положения, что градостроительный регламент определяет правовой режим использования земельных участков (часть 1 статьи 36 ГрК РФ, пункт 2 статьи 85 ЗК РФ), устанавливая области выбора – виды разрешённого использования, предельные (минимальные и (или) максимальные) параметры разрешённого строительства (пункт 9 статьи 1 ГрК РФ).

2. Законопроект противоречит и ЗК РФ, и ГрК РФ – противоречит пункту 2 статьи 85 ЗК РФ и части 1 статьи 36 ГрК РФ в том отношении, что действия с земельными участками не могут осуществляться не в соответствии с градостроительным регламентом<sup>4</sup>, а поскольку градостроительные регламенты устанавливаются правилами землепользования и застройки (ПЗЗ)<sup>5</sup>, то действия с земельными участками, включая действия по подготовке документации по планировке территории, не могут осуществляться не в соответствии с градостроительными регламентами ПЗЗ.

Законопроект утверждает нечто прямо противоположное указанным фундаментальным нормам ЗК РФ и ГрК РФ, а именно то, что документация по планировке территории не обязана соответствовать установленному правовому режиму земельных участков – не обязана соответствовать градостроительным регламентам ПЗЗ. Это следует из совокупности норм: из части 1 статьи 41 ГрК РФ в редакции Законопроекта; из частей 10 и 12.4 статьи 45, где определяется, что: 1) документация по планировке территории должна подготавливаться лишь на основании, но не в соответствии с ПЗЗ; 2) документация по планировке территории проверяется лишь на соответствие требованиям, указанным в части 10 статьи 45 (а в состав таких требований не входит требование о соответствии ПЗЗ), при этом не допускается отказ по иным основаниям, то есть, вопреки пункту 2 статьи 85 ЗК РФ и части 1 статьи 36 ГрК РФ предлагается считать неправомерным отказ в утверждении такой документации по причине её несоответствия ПЗЗ<sup>6</sup>.

По указанным основаниям Законопроект противоречит фундаментальным нормам ЗК РФ (пункту 2 статьи 85) и ГрК РФ (части 1 статьи 36 ГрК РФ), что делает невозможным принятие Законопроекта в представленной редакции.

3. Законопроект противоречит части 2 статьи 85 ЗК РФ, в которой определено, что никакой иной нормативный правовой акт, как только ПЗЗ определяет градостроительные регламенты<sup>7</sup> при том, что соблюдение градостроительных регламентов обязательно для

---

<sup>4</sup> Пункт 2 статьи 85 ЗК РФ: «Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, сооружений».

Часть 1 статьи 36 ГрК РФ: «Градостроительным регламентом определяется правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства».

<sup>5</sup> Пункт 2 статьи 85 ЗК РФ: «Правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны ...».

<sup>6</sup> Часть 1 статьи 41 ГрК РФ в редакции Законопроекта: «Подготовка документации по планировке территории осуществляется **на основании** документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, **в соответствии** с нормативами градостроительного проектирования и с учетом материалов и результатов инженерных изысканий».

Часть 10 статьи 45 ГрК РФ в редакции Законопроекта: «Подготовка документации по планировке территории осуществляется **на основании** документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, **в соответствии** с программами ..., нормативами градостроительного проектирования, требованиями технических регламентов ...».

Часть 12.4 статьи 45 ГрК РФ в редакции Законопроекта: «Уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления осуществляют проверку документации по планировке территории, подготовленной заинтересованными лицами, на соответствие требованиям, указанным в части 10 настоящей статьи...».

Часть 13.1 статьи 46 ГрК РФ в редакции Законопроекта: «Основанием для отказа в утверждении документации по планировке территории, подготовленной заинтересованным лицом, указанным в части 11 статьи 45 настоящего Кодекса, является несоответствие такой документации требованиям, предусмотренным частью 10 статьи 45 настоящего Кодекса. В иных случаях отказ в утверждении представленной заинтересованным лицом документации по планировке территории не допускается».

<sup>7</sup> Пункт 2 статьи 85 ЗК РФ: «Правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент ...».

исполнения всеми правообладателями земельных участков, независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки<sup>8</sup>.

В Законопроекте утверждается нечто прямо противоположное указанным нормам ЗК РФ, а именно то, что:

- не только ПЗЗ определяют градостроительные регламенты, но и документация по планировке территории определяет в соответствующих случаях градостроительные регламенты в части видов разрешённого использования земельных участков;

- не для всех правообладателей земельных участков является обязательным соблюдение содержащихся в ПЗЗ градостроительных регламентов<sup>9</sup>.

Указанные противоречия неотвратимо порождают новые противоречия, которые не могут не воздействовать негативно на практику правоприменения.

Во-первых, с момента утверждения документации по планировке территории не может автоматически быть прекращено действие ПЗЗ, а это значит, что с указанного момента будут действовать два противоречащих друг другу градостроительных регламента (в части видов разрешённого использования) применительно к одним и тем же земельным участкам, предназначенным не для линейных объектов.

Во-вторых, указанное противоречие могло бы быть снято одним из трёх способов: 1) ничего не менять ни в ЗК РФ, ни в ГрК РФ, поскольку поднятая Законопроектом проблема является мнимой и давно решённой самым простым образом: а) на линейные объекты различного значения градостроительные регламенты из ПЗЗ не распространяются, то есть, размещение линейных объектов обеспечено институтами территориального планирования и планировки территории; б) размещение нелинейных объектов различного значения обеспечивается выбором из той области возможностей, которая предоставляется градостроительными регламентами (включая виды разрешённого использования недвижимости); 2) внести в Законопроект процедуру, согласно которой утверждённая документация по планировке территории может вступить в силу лишь с момента вступления в силу изменений ПЗЗ в части предлагаемых такой документацией изменений видов разрешённого использования недвижимости применительно к нелинейным объектам (но такая процедура фактически имеется в действующей редакции ГрК РФ); 3) снять указанное противоречие посредством упразднения пункта 3 статьи 85 ЗК РФ – фундаментальной нормы земельного законодательства о том, что градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки.

Поскольку Законопроектом созданы указанные противоречия, но при этом не предложен ни один из трёх гипотетически возможных способов преодоления противоречий, то в нынешнем виде Законопроект неизбежно будет провоцировать конфликты между двумя правовыми институтами (институтом градостроительного зонирования и институтом

---

<sup>8</sup> Пункт 3 статьи 85 ЗК РФ: *«Градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки».*

<sup>9</sup> Пункт 2 части 2 статьи 43 ГрК РФ в редакции Законопроекта: *«Подготовка проекта межевания территории осуществляется для: ... 2) установления видов разрешенного использования земельных участков, предназначенных для строительства (реконструкции) и эксплуатации построенных (реконструированных) объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения».*

Часть 4.1 статьи 37 ГрК РФ в редакции Законопроекта: *«Виды разрешенного использования земельных участков, предназначенных для строительства (реконструкции) и эксплуатации объектов социального и коммунально-бытового назначения, объектов инженерной и транспортной инфраструктуры федерального, регионального или местного значения, в том числе линейных объектов, отраженных на соответствующих схемах территориального планирования и генеральных планах городских округов и поселений, расположенных в границах зон планируемого размещения таких объектов, определяются при подготовке документации по планировке территории. Изменение вида разрешенного использования указанных земельных участков допускается только путем внесения изменений в утвержденную документацию по планировке территории».*

планировки территории), возникновение хаоса в законодательной, правоприменительной и управленческой практике.

4. Законопроект противоречит логике ЗК РФ в части ошибочной трактовки правового статуса ГПЗУ - действия во времени правового режима использования земельного участка, отражённого в ГПЗУ:

- с одной стороны, согласно общей логике ЗК РФ правовой режим земельного участка действует так долго, как долго имеет силу нормативный правовой акт, этот режим установивший - ПЗЗ. Это, во-первых;

- ГПЗУ не может не содержать в своём составе элементов правового режима земельного участка, из ПЗЗ транслируемых. Это, во-вторых;

- сам по себе ГПЗУ не может определять продолжительность действия, не может прерывать неким предельным сроком действие в нём содержащихся элементов правового режима использования земельного участка до тех пор, пока действует ПЗЗ. Это, в-третьих;

- в действительности может быть только один оправданный с правовой точки зрения случай, когда в ГПЗУ может быть предъявлен предельный срок его действия. Это тот случай, когда власть, выдавая ГПЗУ, определяет, что правовой режим соответствующего земельного участка, в ГПЗУ отражённый, будет действовать достаточное время (и для подготовки проектной документации, и для осуществления строительства, скажем, 5 лет), даже несмотря на то, если этот правовой режим будет изменён внесением изменений в ПЗЗ. Иными словами, подлинный правовой статус ГПЗУ определяется тем, что этот документ должен быть гарантией власти перед застройщиком относительно нерискованного выполнения его строительных намерений. Это, в-четвёртых.

Законопроект, однако, не определяет указанным логическим образом правовой статус ГПЗУ и неизбежно создаёт противоречия с ЗК РФ, ошибочно вводя норму, согласно которой необоснованно устанавливается временной предел действия соответствующей части этого правового режима<sup>10</sup>, который, однако, действует независимо от ГПЗУ, поскольку не может быть запрета на применение ПЗЗ.

Указанное противоречие Законопроекта предлагается снять следующим образом: 1) должно быть предусмотрено предоставление властью застройщикам соответствующих гарантий по факту выдачи ГПЗУ (как в части неизменности правового режима использования земельного участка на определённый ограниченный период, так и в части предоставления технических условий); 2) поскольку предоставление указанных правовых гарантий со стороны власти не может быть и не является сугубо «информативным действием» и поскольку подготовка ГПЗУ связана с выполнением специальных действий, в том числе связанных с определением технических условий, то и располагаться статья о ГПЗУ не может в главе ГрК РФ об информационном обеспечении градостроительной деятельности.

Законопроект в указанной части создаёт противоречия и ошибки, которые должны быть исправлены<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Часть 9 статьи 57.2 ГрК РФ в редакции Законопроекта: *«Градостроительный план земельного участка действителен в течение трех лет с даты его выдачи. По истечении установленного срока сведения, содержащиеся в градостроительном плане, не могут быть использованы для подготовки проектной документации».*

<sup>11</sup> Помимо указанных аргументов (относительно того, что подготовка ГПЗУ не во всех случаях является сугубо механистическим действием по сбору наличной информации, но содержит также и компоненты проектировочных действий) ошибочным является предложенное Законопроектом выведение ГПЗУ из главы «Планировка территории» также и по следующим основаниям: в случаях образования из состава государственных, муниципальных земель земельных участков для предоставления в целях строительства, включая жилищное, ГПЗУ могут и должны быть использованы как вид документации по планировке территории – ГПЗУ в составе проекта межевания территории. Наличие такой возможности (которая ныне существует и используется) позволит упразднить в соответствующих случаях избыточные действия, то есть,

5. Законопроект противоречит общей логике законодательства, согласно которой невозможно существовать юридически значимому документу, разделу в составе документа, не имеющего самостоятельного предмета утверждения - отличного от предметов регулирования, утверждения других документов, других разделов в составе документа.

В Законопроекте имеется несогласующееся с указанным фундаментальным принципом устройства системы законодательства положение о том, что предлагаемая для дополнительного введения в состав генерального плана «карта планировочной структуры» не содержит своего самостоятельного предмета утверждения, а то, что предположительно может быть принято за таковой предмет утверждения, либо уже содержится в имеющейся в генеральном плане «карте размещения объектов» (в том числе, линейных объектов – в виде улиц, дорог), либо вообще не может утверждаться в генеральном плане, а должно утверждаться в проектах планировки.

С одной стороны, в части 1 статьи 42 ГрК РФ в редакции Законопроекта определено, что *«Подготовка проектов планировки территории осуществляется для установления границ элементов планировочной структуры ...»*, то есть, эта норма Законопроекта зафиксировала тот факт, что вводимая в состав генерального плана новая карта планировочной структуры не определяет эту структуру в юридическом смысле, поскольку для такого определения у неё нет правового инструмента – нет границ (границы содержатся в ином документе – не в генеральном плане, а в проекте планировки территории). Гипотетически такими границами для генерального плана могли бы быть (точнее - должны быть) границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства, но такие границы в 2011 году переведены в проекты планировки<sup>12</sup>. Если бы такие границы были возвращены в генеральный план, то они были бы приемлемы для карты планируемого размещения объектов, но не для карты планировочной структуры, избыточность которой (по причине дублирования) стала бы тогда ещё более очевидной, чем ныне.

С другой стороны, если для генерального плана в отношении карты планируемого размещения объектов и предлагаемой новой карты планировочной структуры не определено ни одного вида юридически значимых границ, то часть 1 статьи 42 ГрК РФ в редакции Законопроекта определяет для проектов планировки два вида юридически значимых границ – (1) красные линии и (2) границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства<sup>13</sup>. Очевидно, что с позиции оптимальной технологии градорегулирования второй вид границ необходим на уровне территориального планирования и является абсолютно избыточным на последующем уровне планировки территории. Более того, возведение границ зон планируемого размещения объектов в статус юридического основания для принятия решений об изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд является грубой ошибкой, которая принесёт вред и для системы управления, и для практики использования недвижимости частными лицами<sup>14</sup>.

Таким образом, Законопроектом предназначенная для дополнения генерального плана «карта планировочной структуры» вообще не может иметь каких либо значимых в юридическом отношении границ, то есть, не может иметь самостоятельного предмета утверждения. Это значит, что то такая карта обречена дублировать информацию другой

---

снять избыточные административные барьеры.

<sup>12</sup> Посредством № 41-ФЗ - Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» от 20.03.2011 № 41-ФЗ.

<sup>13</sup> Часть 1 статьи 42 ГрК РФ в редакции Законопроекта: *«Подготовка проектов планировки территории осуществляется для установления границ элементов планировочной структуры, в том числе границ территорий общего пользования (красных линий), границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства, характеристик и очередности планируемого развития элементов планировочной структуры»*.

<sup>14</sup> Более подробно об этом см. пункт 8 настоящего Заключение.

карты («карты размещения объектов»), то есть, является лишней - не имеет право на юридическое существование.

Нет иной возможности для устранения указанного противоречия, как только: 1) отказаться от лишней с правовой точки зрения дополнительной карты «планировочной структуры» (которая, однако, может быть представлена в материалах по обоснованию генерального плана); 2) восстановить те положения, которые содержались в ГрК РФ в его редакции до принятия № 41-ФЗ в отношении «зон планируемого размещения объектов»<sup>15</sup>.

6. Законопроект, внося изменения в главу 8 ГрК РФ об ответственности за нарушение законодательства о градостроительной деятельности, неправомерно оставляет без внимания противоречие в виде этически порочной ситуации, при которой необоснованно сохраняется освобождение от ответственности государства в лице Российской Федерации и субъектов Российской Федерации за утверждённые ими документы территориального планирования и документацию по планировке территории (освобождение от ответственности в виде необходимости возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц в результате утверждения не соответствующих требованиям технических регламентов документов) при том, что подобную ответственность, местными бюджетами обеспеченную в полном объёме, должны нести за аналогичные документы органы местного самоуправления.

7. Законопроект содержит ошибку в определении понятия «элемент планировочной структуры»<sup>16</sup>, которая проявляется в двух положениях:

1) определение понятия «элемент планировочной структуры», не указывающее на границы, посредством которых такие элементы определяются, не является юридически значимым. Строго говоря, такое определение вовсе не является определением для федерального закона;

2) задача определения видов элементов планировочной структуры – это задача логическая, не техническая, поэтому это задача самого закона. Тот факт, что задача установить такое определение перенаправляется Правительству, свидетельствует о том, что Законопроект в указанной части свою задачу не выполнил.

Определение «элемента планировочной структуры» без определения его границ – это фикция, это провоцирование неурядиц на практике посредством федерального закона.

8. Законопроект ошибочно определяет основания для принятия решений об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Посредством части 4 статьи 41.1 ГрК РФ в редакции Законопроекта фактически вводится положение, согласно которому решение об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд должно приниматься на основании определённых проектом планировки границ зон планируемого размещения объектов, но не границ земельных участков, образуемых специально для размещения таких объектов, - земельных участков, которые должны определяться документацией по планировке территории<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Более подробно об этом см. Комментарий к ГрК РФ в части института территориального планирования: [http://www.urbanecomomics.ru/publications/?mat\\_id=126](http://www.urbanecomomics.ru/publications/?mat_id=126)

<sup>16</sup> Пункт 27 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта: «элемент планировочной структуры - часть территории поселения, городского округа или межселенной территории муниципального района (квартал, микрорайон, район, элемент территории общего пользования и иные подобные элементы). Виды элементов планировочной структуры устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти».

<sup>17</sup> Часть 4 статьи 41.1 ГрК РФ в редакции Законопроекта: «Проект планировки территории, предусматривающий размещение объектов федерального, регионального или местного значения для размещения которых допускается изъятие земельных участков для государственных или муниципальных

Ошибка состоит в том, что посредством указанной нормы создаётся и оправдывается институт, который может быть назван «институтом избыточного изъятия». Последствия такой ошибки: 1) утверждение нерациональной технологии планировки территории, нацеленной не на образование необходимых земельных участков, но на образование излишних по площади «зон»; 2) изъятие «лишних» земельных участков (в составе избыточных зон) с избыточной тратой бюджетных денег на компенсации; 3) образование «лишних-ненужных» земельных участков (с которых уже «согнаны» прежние владельцы путём изъятия у них недвижимости) - участков, которые либо будут вовсе изъяты из оборота (по причине ненужности), либо будут возвращены в оборот уполномоченным органом путём предоставления физическим, юридическим лицам за плату, то есть, избыточное изъятие может стать «узаконенным» способом зарабатывания денег уполномоченными на изъятие органами и на предоставление изъятых, но оказавшихся как бы «ненужными» земельных участков<sup>18</sup>.

9. Законопроект закрепляет ошибочное положение в части 2 статьи 41.1 ГрК РФ - положение, согласно которому допускается считать, что отображение в документации по планировке территории зон с особыми условиями территорий по их нормативным размерам, якобы, не является юридически значимым действием по установлению таких зон (в отличие от установления санитарно-защитных зон посредством подготовки специальных проектов)<sup>19</sup>.

10. Законопроект содержит ошибку, предлагая статью 4 Федерального закона "О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации" дополнить пунктом 6, согласно которому при отсутствии правил землепользования и застройки органы власти своими нормативными правовыми актами могут устанавливать предельные параметры разрешённого строительства в двухнедельный срок со дня получения заявления о выдаче ГПЗУ<sup>20</sup>. Эта норма фактически узаконивает возможность «бесконечного» и бездеятельного существования власти без намерения подготавливать и принимать правила землепользования и застройки, а также узаконивает возможность применения непрозрачных коррупционных схем управления.

**Вывод: противоречия базовым принципам и нормам Земельного кодекса РФ, Градостроительного кодекса РФ, а также логические и смысловые ошибки свидетельствуют о концептуальной неприемлемости Законопроекта и указывают на необходимость его кардинальной переработки.**

---

*нужд, на земельных участках, принадлежащих или предоставленных физическим или юридическим лицам, органам государственной власти или органам местного самоуправления, не действует в части определения границ зон планируемого размещения указанных объектов в случае, если в течении трех лет со дня утверждения данного проекта планировки территории не принято решение об изъятии таких земельных участков для государственных или муниципальных нужд».*

<sup>18</sup> Исправление этой ошибки связано также и с исправлением аналогичной ошибки, допущенной в Федеральном законе от 31 декабря 2014 г. N 499-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации".

<sup>19</sup> Часть 2 статьи 41.1 ГрК РФ в редакции Законопроекта: «При подготовке документации по планировке территории до установления границ зон с особыми условиями использования территории учитываются нормативные размеры этих зон и ограничения по использованию территории, определенные в соответствии с законодательством Российской Федерации».

<sup>20</sup> Пункт 6 статьи 4 № 191-ФЗ в редакции Законопроекта: «предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, информация о которых необходима для включения в градостроительные планы земельных участков, устанавливаются нормативными правовыми актами органа государственной власти или органа местного самоуправления в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации. Такие нормативные правовые акты принимаются указанными выше органами в двухнедельный срок после получения от правообладателя земельного участка заявления о выдаче градостроительного плана земельного участка».



