

Реформирование порядка установления ЗОУИТ: неразрешенные вопросы

Татьяна Полиди
Вице-президент
Фонда «Институт экономики города»

Екатеринбург, 23 мая 2024 г.

Основные этапы правового регулирования ЗОУИТ



Законодательство советского периода в различных по отраслевой принадлежности и уровню нормативных правовых актов закрепляло особенности правового режима отдельных территорий (зон), предназначенных для реализации публично значимых целей



1993 - 2001/2004 - появление новых видов зон, несогласованность разных отраслей законодательства, наличие регуляторных пробелов и коллизий



2001 - принят Земельный кодекс РФ, который закрепил ограничения прав в связи с ЗОУИТ, предусмотрел порядок возмещения убытков в связи с установлением ЗОУИТ

2004 - принят Градостроительный кодекс РФ, в котором дан открытый перечень ЗОУИТ



2018 - принят Федеральный закон № 342-ФЗ, которым внесены изменения в более чем 20 федеральных законов, в том числе ЗК РФ дополнен новой главой «Зоны с особыми условиями использования территорий» (общие основы регулирования для всех видов ЗОУИТ)

Основные новеллы Федерального закона № 342-ФЗ, которым в ЗК РФ урегулирован порядок установления зон с особыми условиями использования территории (целевая модель единого регулирования после полного завершения переходного периода до 1 января 2028 г.)

1. Определены цели установления ЗОУИТ и их виды

2. Раскрыто содержание ограничений в связи с установлением ЗОУИТ, установлена необходимость закрепления закрытого перечня ограничений, определён момент возникновения ограничений - внесение сведений в ЕГРН

3. Отменены всевозможные согласования размещения объектов в ЗОУИТ

4. Закреплена обязанность застройщика в случае планируемого строительства или реконструкции объекта обратиться с заявлением об установлении или изменении ЗОУИТ и принятие решения об установлении ЗОУИТ до выдачи разрешения на строительство

5. Упорядочены отношения по поводу ограничений в использовании объектов, размещенных в границах ЗОУИТ до их установления, а также планируемых к размещению после установления ограничений

6. Установлены информационные и некоторые экономические гарантии

! 18 июля 2023 г. законопроект № 367889-8 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (в части совершенствования порядка установления зон с особыми условиями использования территории) принят в первом чтении

Предполагается исключение ЗОУИТ объектов метро и некоторых иных, отказ от требования об установлении ЗОУИТ ДО получения РНС на объект-источник и возмещения убытков застройщиком



Актуальные вопросы на повестке градостроительного развития городов в мире - новое издание ИЭГ



- ✓ Сравнение показателей строительной отрасли по 16 странам
- ✓ Системы документов градостроительного регулирования
- ✓ **Подходы к установлению ограничений использования земельных участков в зонах с особыми условиями использования территории**
- ✓ **Координация развития сетей инженерно-технического обеспечения с градостроительным развитием**
- ✓ Установление инфраструктурных сборов при реализации градостроительных проектов,
- ✓ Внедрение электронных административных процедур
- ✓ Применение геоинформационных систем в строительстве
- ✓ Правовые и финансовые механизмы обеспечения ответственности участников строительной деятельности за качество построенных объектов
- ✓ Регулирование многофункционального использования зданий.

Полный текст доступен бесплатно на сайте ИЭГ:



Основные подходы к регулированию специальных правовых режимов (СПР) земельных участков в зарубежных странах, применяющих инструменты градостроительного зонирования

Как правило, виды зон делятся на базовые зоны (*base zones*) и «перекрывающие зоны» (*overlay zones*), которые могут пересекать базовые

Перекрывающие зоны требуются для установления ограничений использования частных земельных участков, только если недостаточно базовых зон (когда необходим контроль за негативным воздействием (шумовые зоны аэропортов) или защита (природный объект, культурное наследие), поставлены задачи социально-экономического развития территории (зоны редевелопмента, зоны стимулирующего зонирования), полномочия по определению различных ограничений распределены между разными уровнями власти

Во всех странах строго регламентированы правила сочетаемости видов использования земли (*land-use compatibility*) в целях предупреждения вредного воздействия одних объектов на другие (жилые и иные зоны пребывания людей строго защищены от вредного воздействия (*sensitive land-use*) - эти требования обязательны для выполнения при разработке ГП и ПЗЗ, а также при проектировании объектов и планировке территории

Как правило, в отношении автомобильных дорог, железных дорог, подземных коммуникаций, метро СПР не устанавливаются, а требования к планированию размещения этих объектов и их проектированию предусматривают либо а) отсутствие взаимного влияния таких объектов и их окружения, либо б) мероприятия по снижению негативных последствий такого влияния

СПР в отношении зоны негативного воздействия производственных и инфраструктурных объектов (аналог СЗЗ) устанавливаются в особых случаях, когда невозможно ограничить вредное воздействие границами производственной зоны

Пример установления территорий специального контроля (буферных зон) к объекту инфраструктуры в общей индустриальной зоне (Западная Австралия)

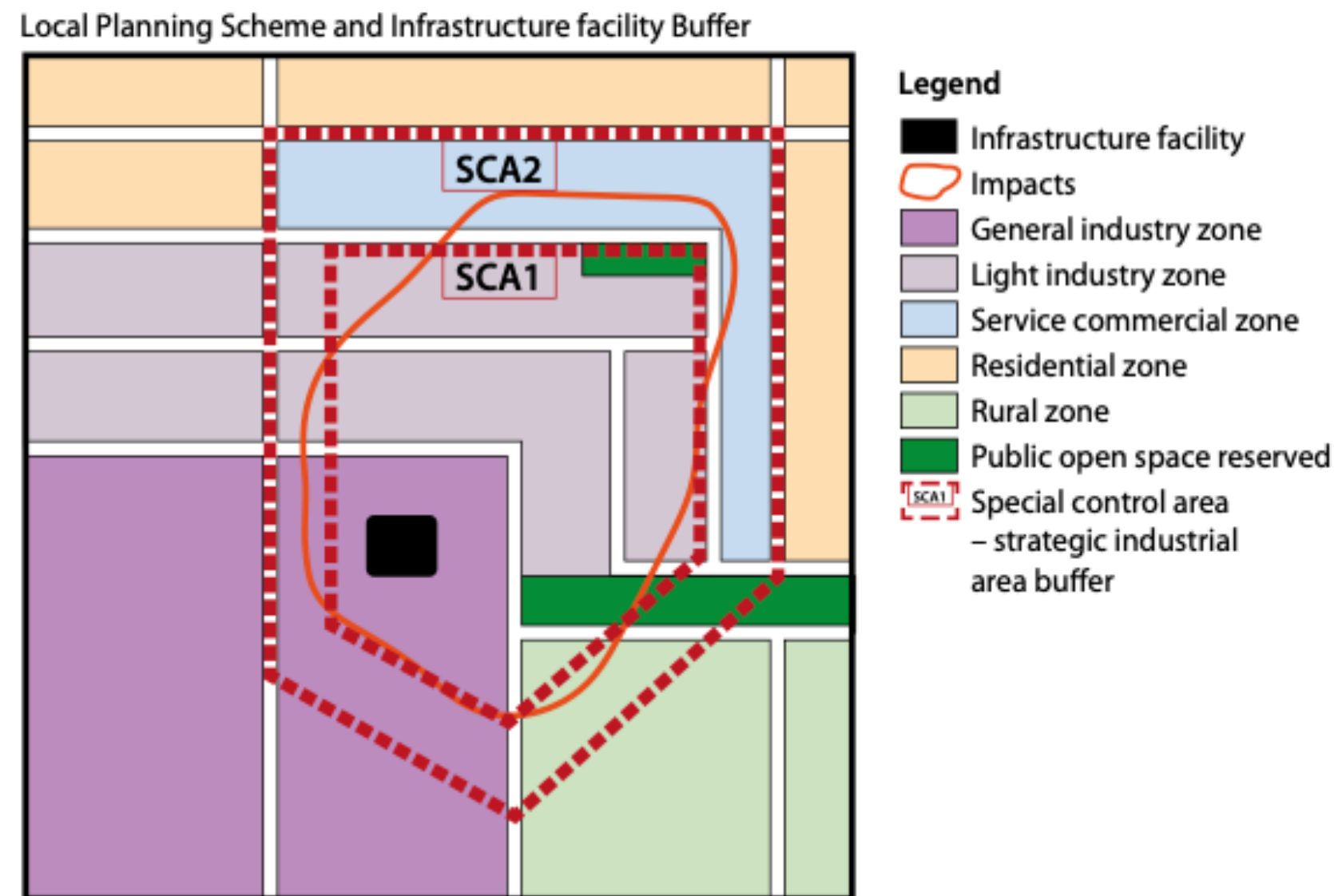


Figure 1: Example of policy measures in clause 5.1 for Infrastructure Facilities

- Установление территорий специального контроля в локальных и региональных схемах зонирования (в России - СЗЗ) к производственным зонам налагает ограничения на ВРИ, предполагающие жилье, иные формы массового пребывания граждан (*sensitive land-use*) в прилегающих зонах

Пример установления индустриальных зон и сочетаемых видов землепользования на уровне региональной и локальной схем зонирования (Западная Австралия)

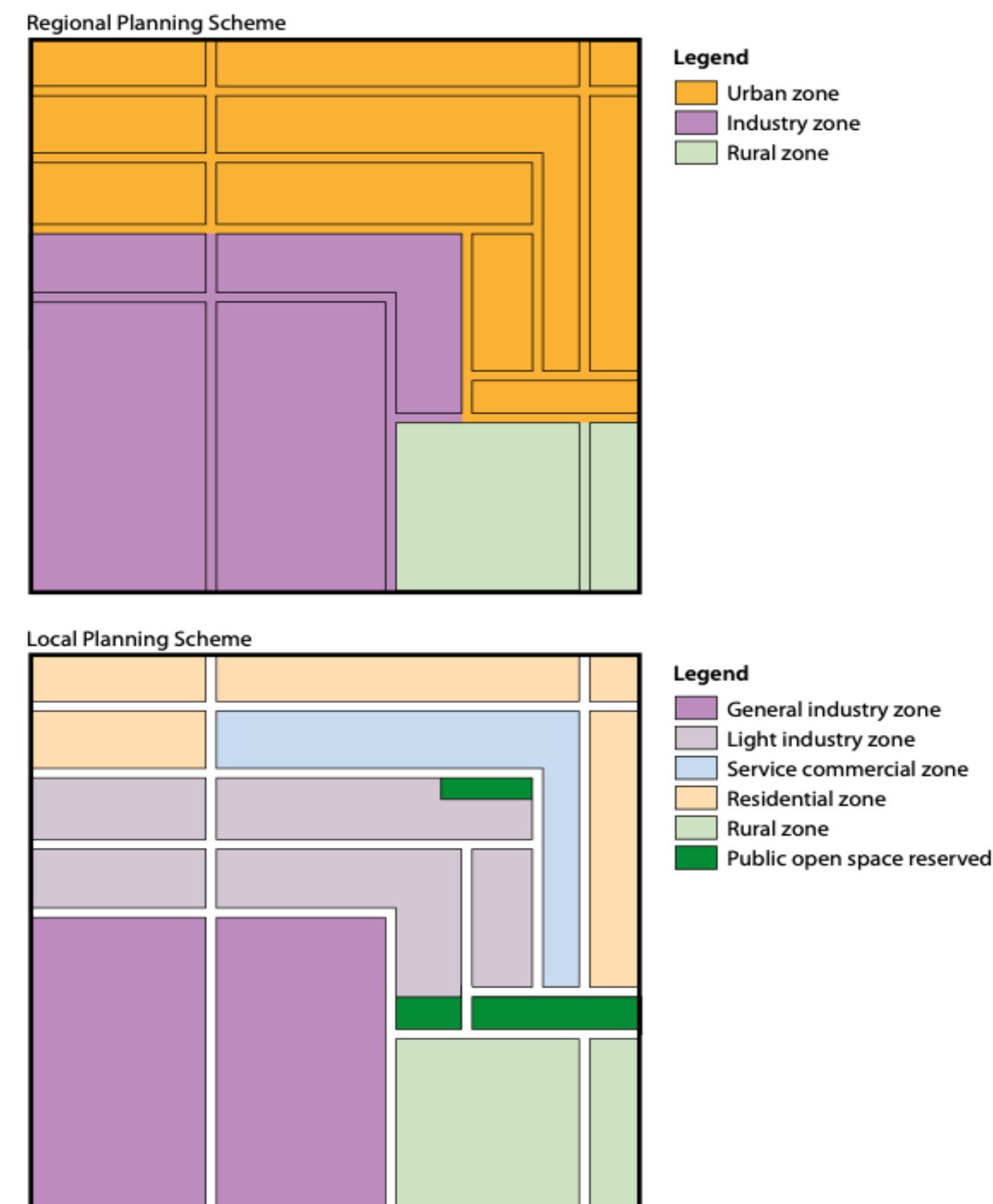
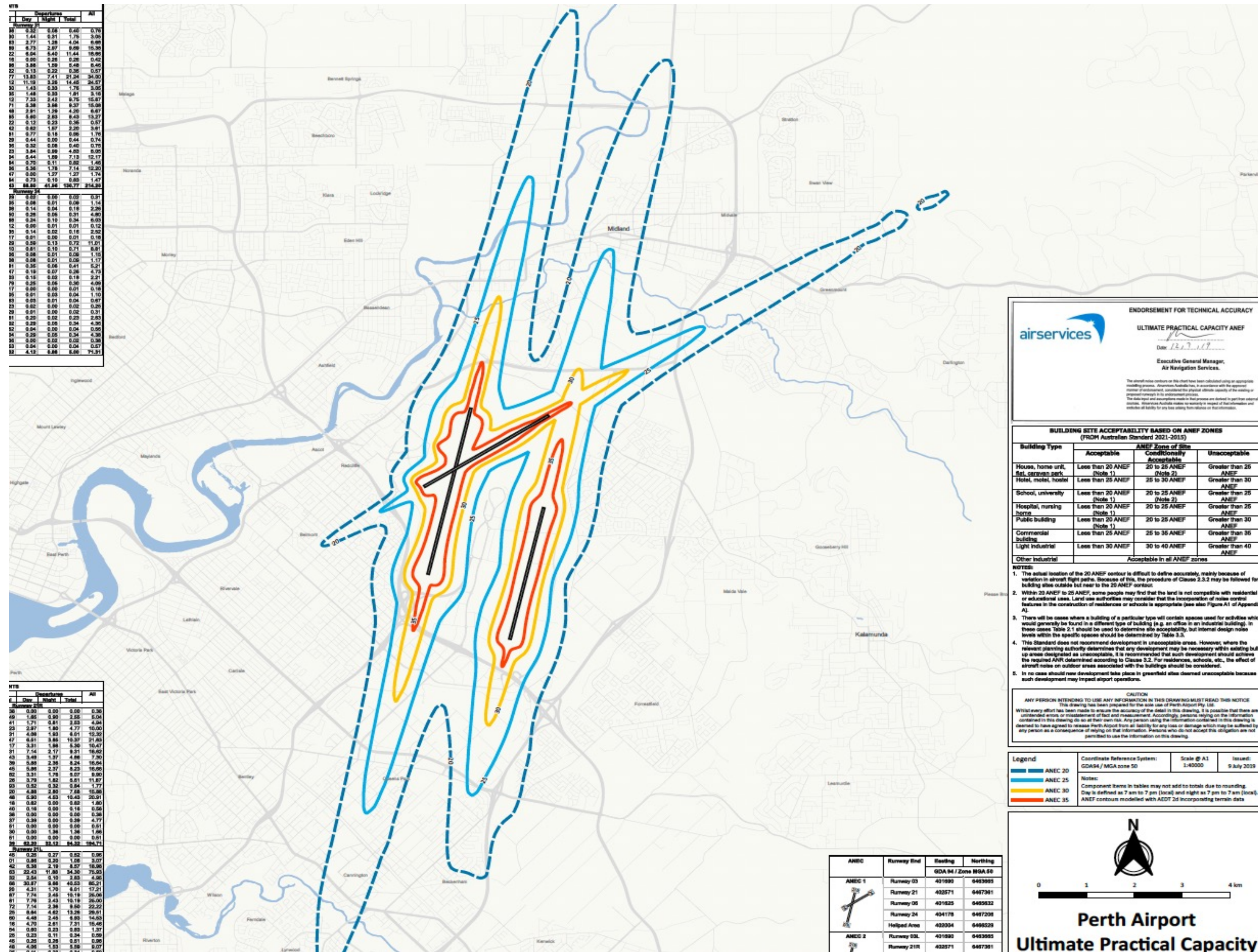


Figure 3: Example of policy measures in clause 5.2.1

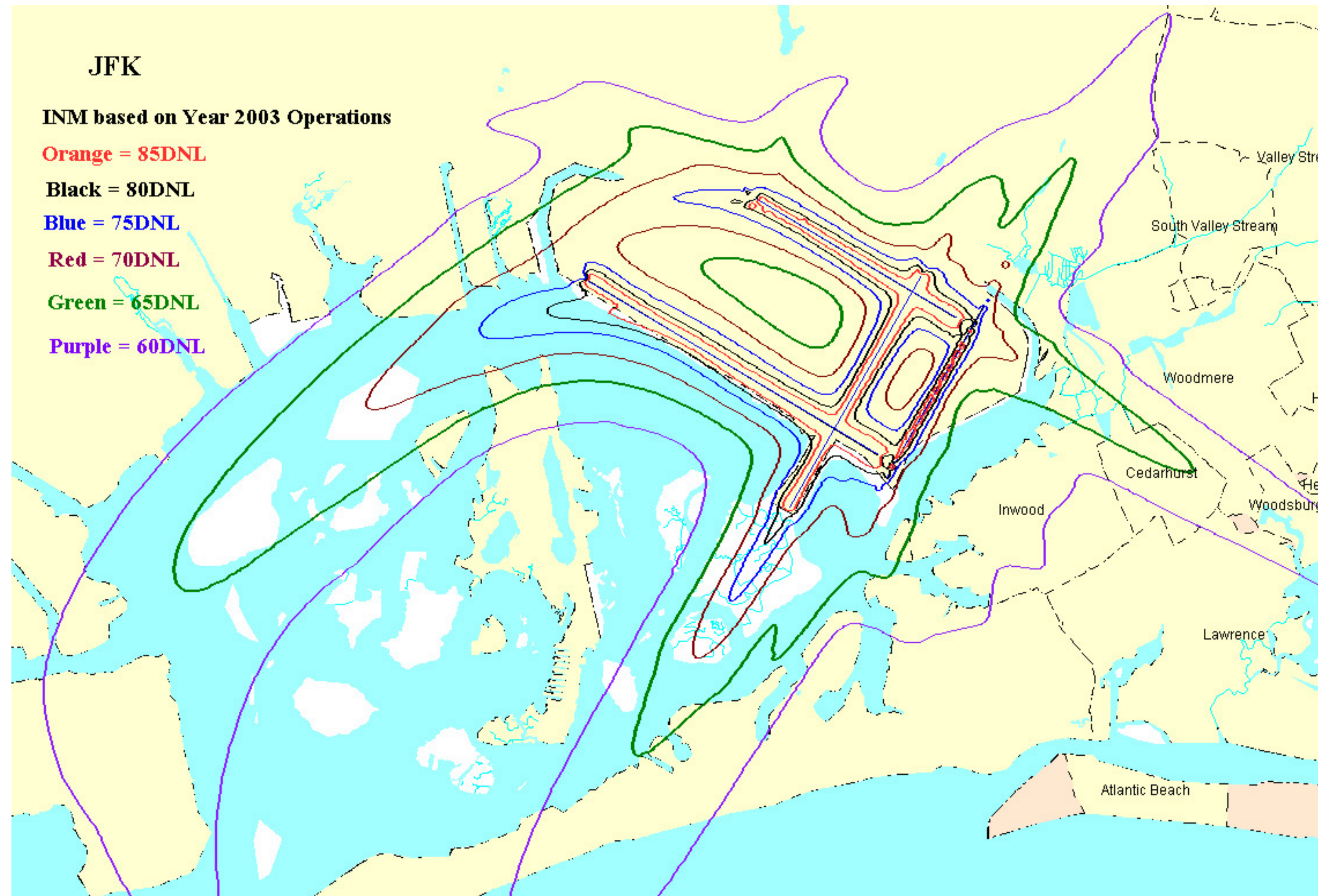
- «Базовые зоны» (*base zones*) - территориальное зонирование в целях определения базового град. регламента (ВРИ, этажность и др.)
- «Перекрывающиеся зоны» (*overlay zones*) - дополнительные требования к землепользованию и застройке (зоны контроля негативного влияния производ. объектов, шумовые зоны дорог, аэродромов, зоны охраны исторической застройки и др.)
- «Перекрывающиеся зоны» применяются в целях установления ограничений использования частных земельных участков и минимизации будущих конфликтов землепользователей (не применяются, например, если зона негативного воздействия в силу закона не должна выходить за границы производственной зоны)

Зарубежный опыт регулирования шумовых зон аэропортов: пример аэропорта г. Перта, Австралия (аналог седьмой подзоны ПАТ в России)



- Шумовые зоны определяются каждые пять лет одновременно с внесением изменений в мастер-план развития территории аэропорта
- Шумовые зоны определяются в зависимости от графика полетов и класса судов на основе показателя прогнозного шумового воздействия (на примере прогноз до 2040 г.)
- Всего выделяется 4 вида зон по уровню шума
- В шумовых зонах налагаются ограничения на чувствительные ВРИ (жилье и аналогичные), такие ограничения регистрируются в реестре прав (даже если существует только потенциальный риск повышения шума в будущем)
- Аэродромы обязаны реализовывать планы по снижению шума, вести мониторинг в целях минимизации влияния на окружение (каждый год такие зоны сокращаются)

Зарубежный опыт регулирования шумовых зон аэропортов: пример аэропорта Дж. Кенеди, Нью-Йорк, США

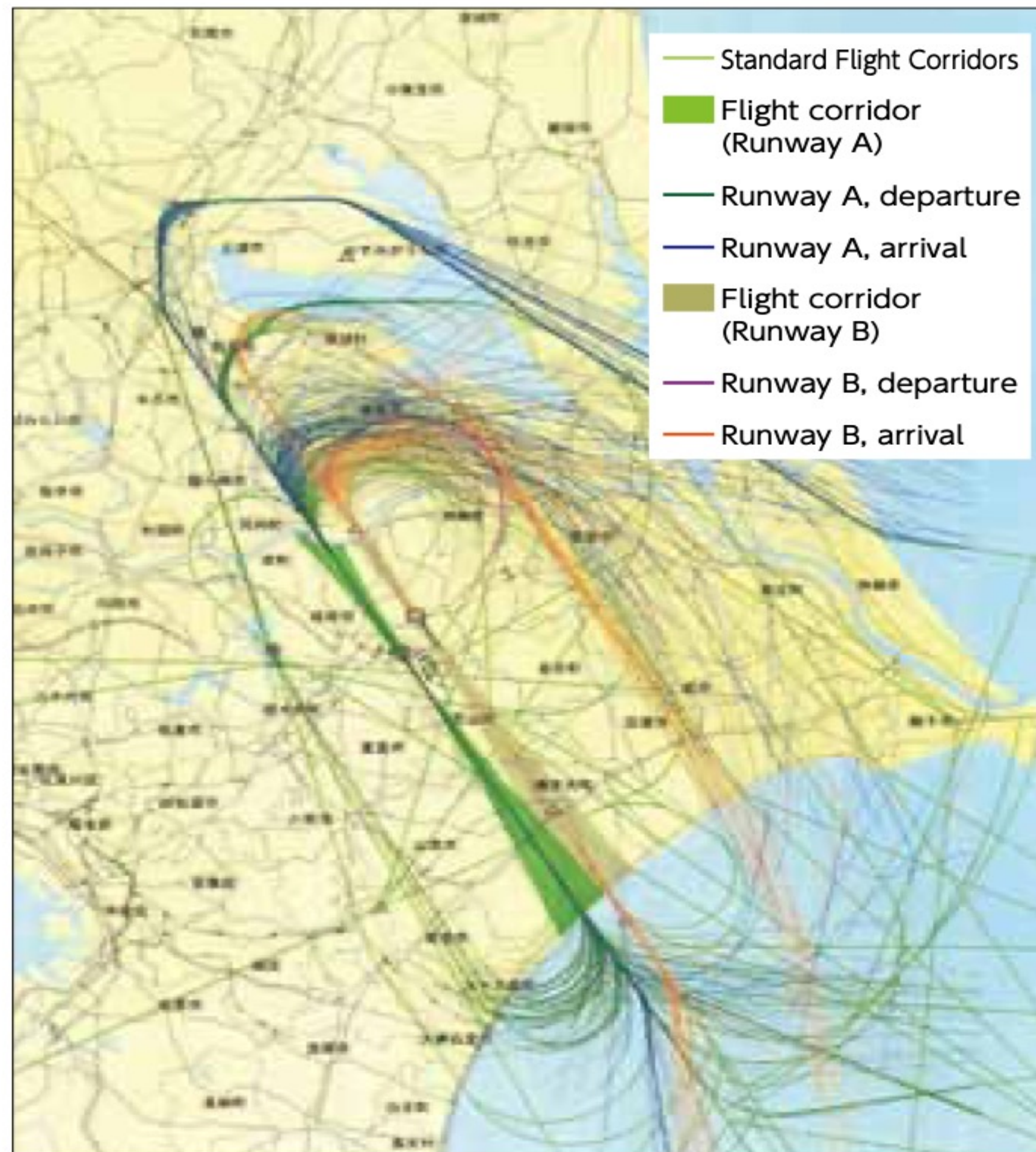


- В США обязательной является разработка специальные карты шумового воздействия аэропортов (*airport noise exposure maps*) и программы совместимости с авиационным шумом (*airport noise compatibility programs*)
- Федеральные рекомендации по регулированию землепользования и застройки вблизи аэропортов определяют требования к совместимости землепользования (*compatible land use*) в зависимости от показателя шума
- Разные штаты применяют разные показатели шума. В Нью-Йорке - годовой средний уровень звука днем и ночью (*day-night average sound level - DNL*), в Калифорнии - уровень эквивалентного шума на территории (*Community Noise Equivalent Level - CNL*)
- В Нью-Йорке выделяется 6 шумовых зон (см. карту), в Лос-Анжелесе - 3 (65, 70 и 75 децибел)



Управление авиационным шумом осуществляется через строгое планирование траекторий полетов и контроль отклонений (пример Токио, Япония)

Aircraft Tracking Map with Flight Corridors



〈 Aircraft in Violation 〉

| FY | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|---------------|----------------|---------------|----------------|----------------|
| Number of aircraft deviating without valid reason (percentage of total flights) | 7 (0.003%) | 16 (0.007%) | 7 (0.003%) | 10 (0.004%) | 4 (0.002%) |
| Number of flights | 235,190 | 245,705 | 252,447 | 256,821 | 258,497 |

- Ежегодно осуществляется мониторинг доли случаев, когда самолеты отклонились от заданной траектории взлета и посадки без значимых причин, что приводит к смещению шумовых контуров
- В 2019 г. только 4 из почти 259 тысяч полетов в аэропорту Нарита отклонились от траектории без значимых причин
- Одним из направления снижения шумового воздействия аэропорта на окружающие территории является минимизация полетов в ночное время (постепенный отказ от таких полетов)

Источник: отчет о реализации мастер-плана аэропорта Нарита в 2020 г., стр.10 Доступ по ссылке: https://www.naa.jp/en/environment/pdf_2020/environment2020eng.pdf

Примеры требований к планировке территории и проектированию жилых зданий вблизи автомобильных и железных дорог в Австралии (*quite housing package* - требования к проектированию тихого жилья) - СПР к дорогам, как правило, не устанавливаются

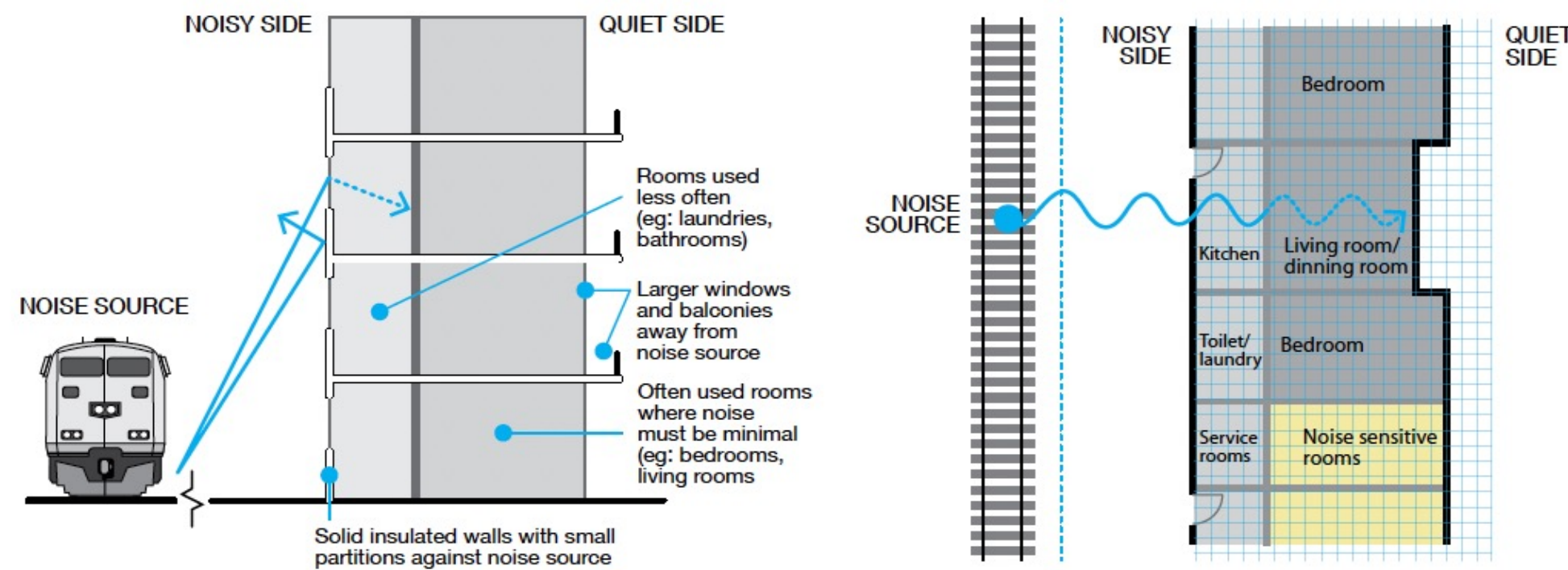


Figure 13: Locating noise-sensitive rooms away from the noise source

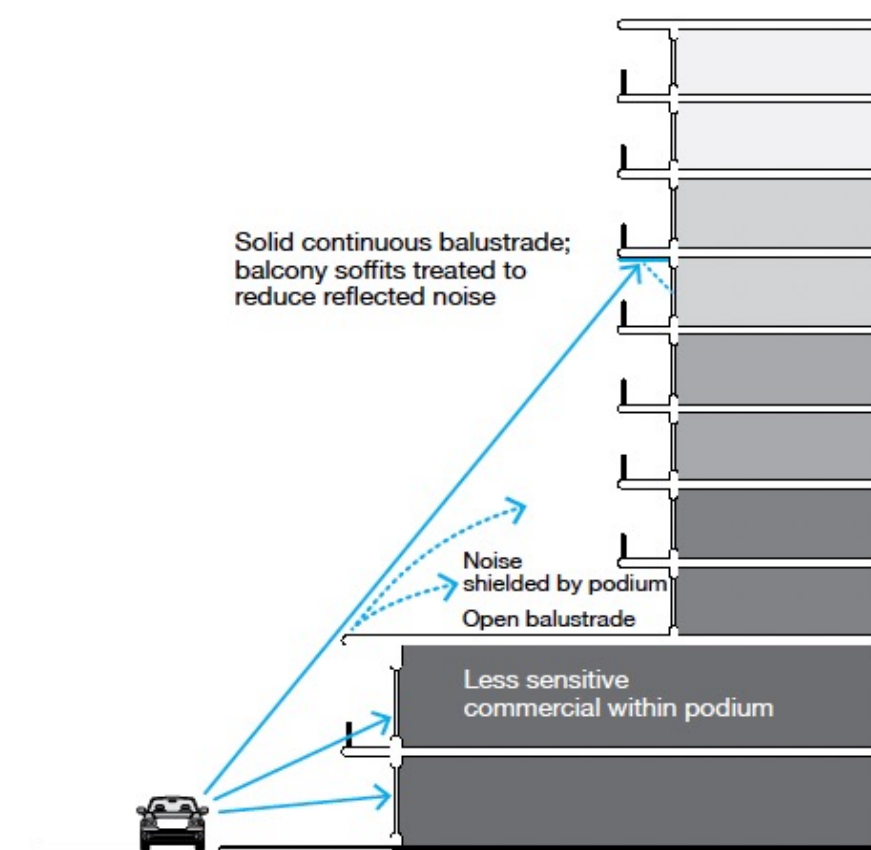


Figure 14: Shielding effects of commercial podium developments

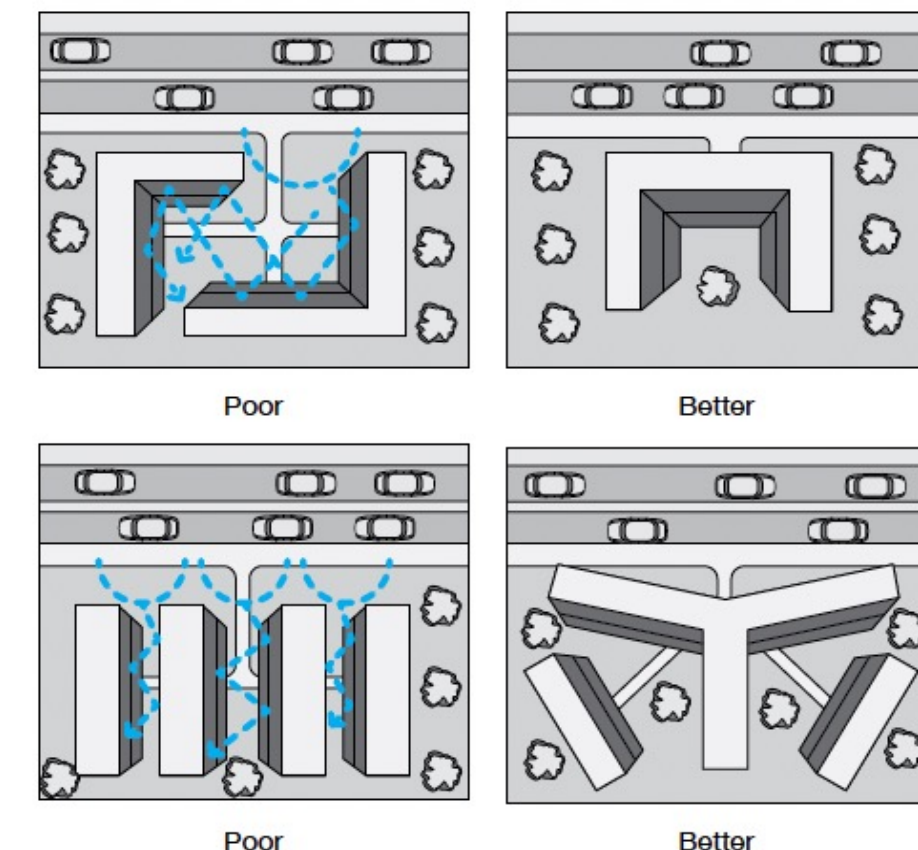
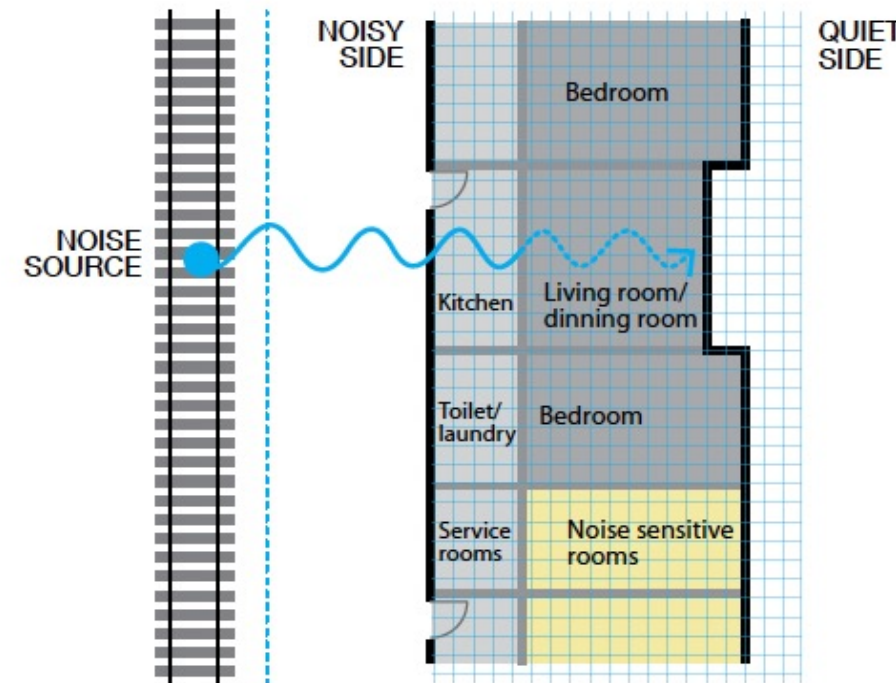


Figure 15: Acoustic design for the effective orientation of buildings in transport noise zones

Требования к планировке территории и проектированию жилых зданий (*quite housing package*):

- требования к размещению жилых и вспомогательных помещений внутри зданий (см. два верхних и левый нижний рисунки)
- к материалам стен, остеклению (размеру окон на сторонах здания, обращенных к дороге, и на противоположной стороне), другие

Также устанавливаются и требования к планировке территории, которые обеспечивают рассеивание шума, а не его концентрацию вблизи жилья (см. правый нижний рисунок)

Зарубежный опыт регулирования шумовых зон автомобильных и железных дорог (Австралия)

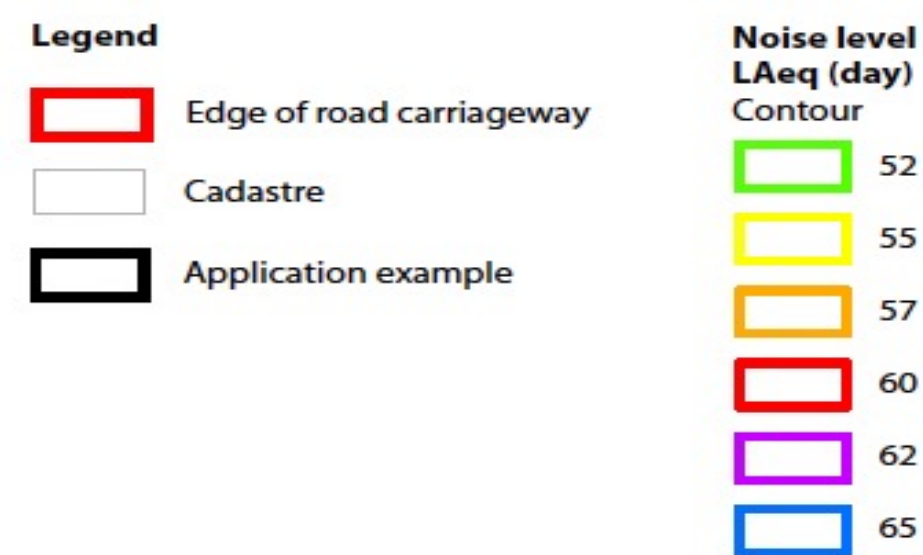
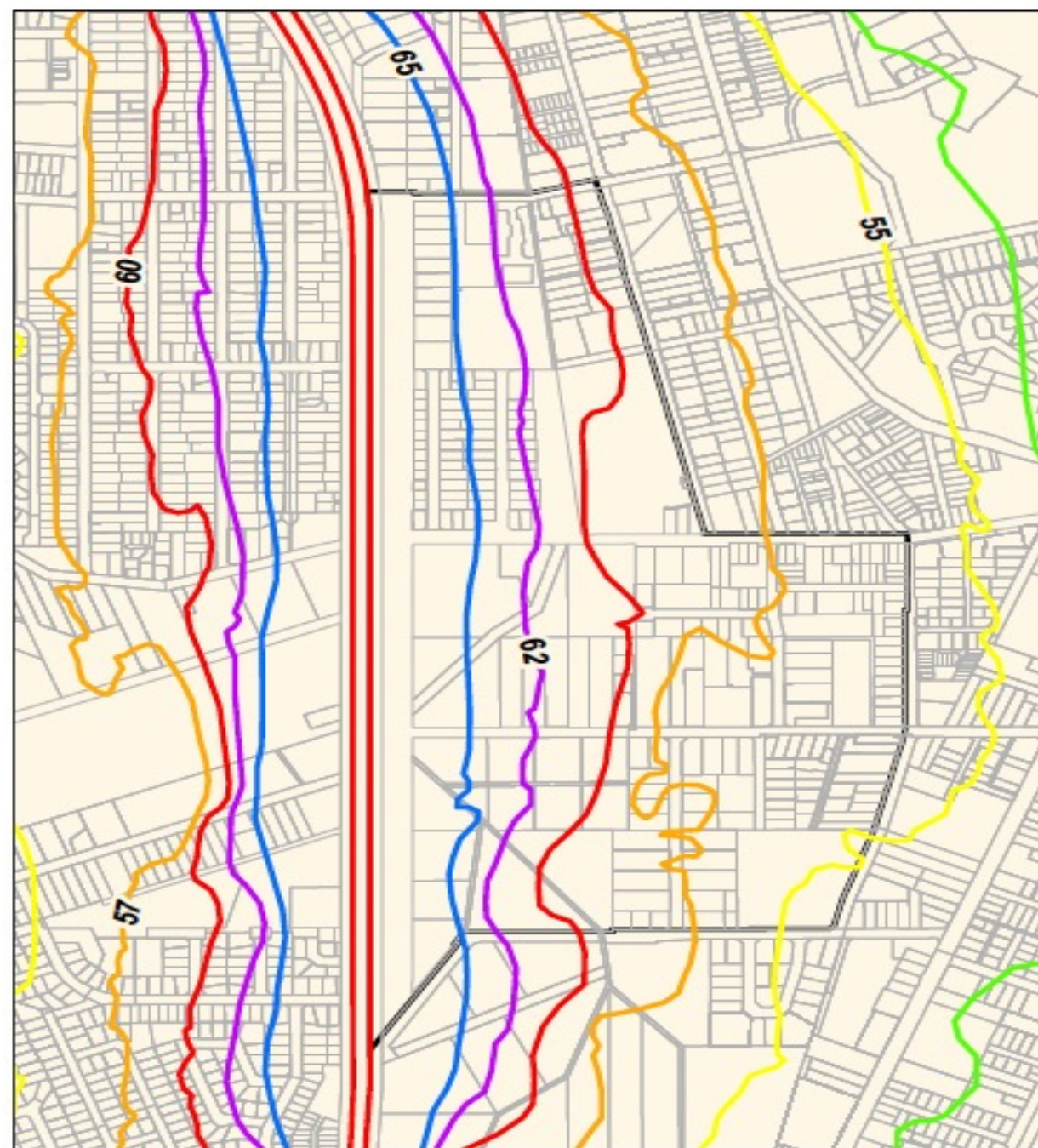


Figure 6: Noise management plan contour map - prior to any proposed noise mitigation

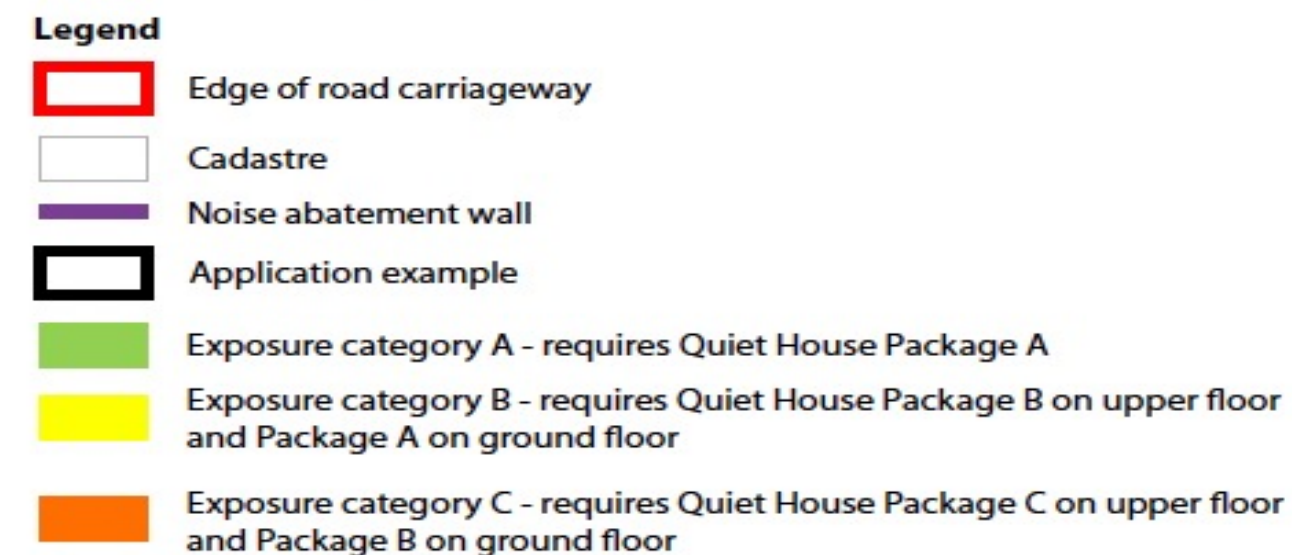
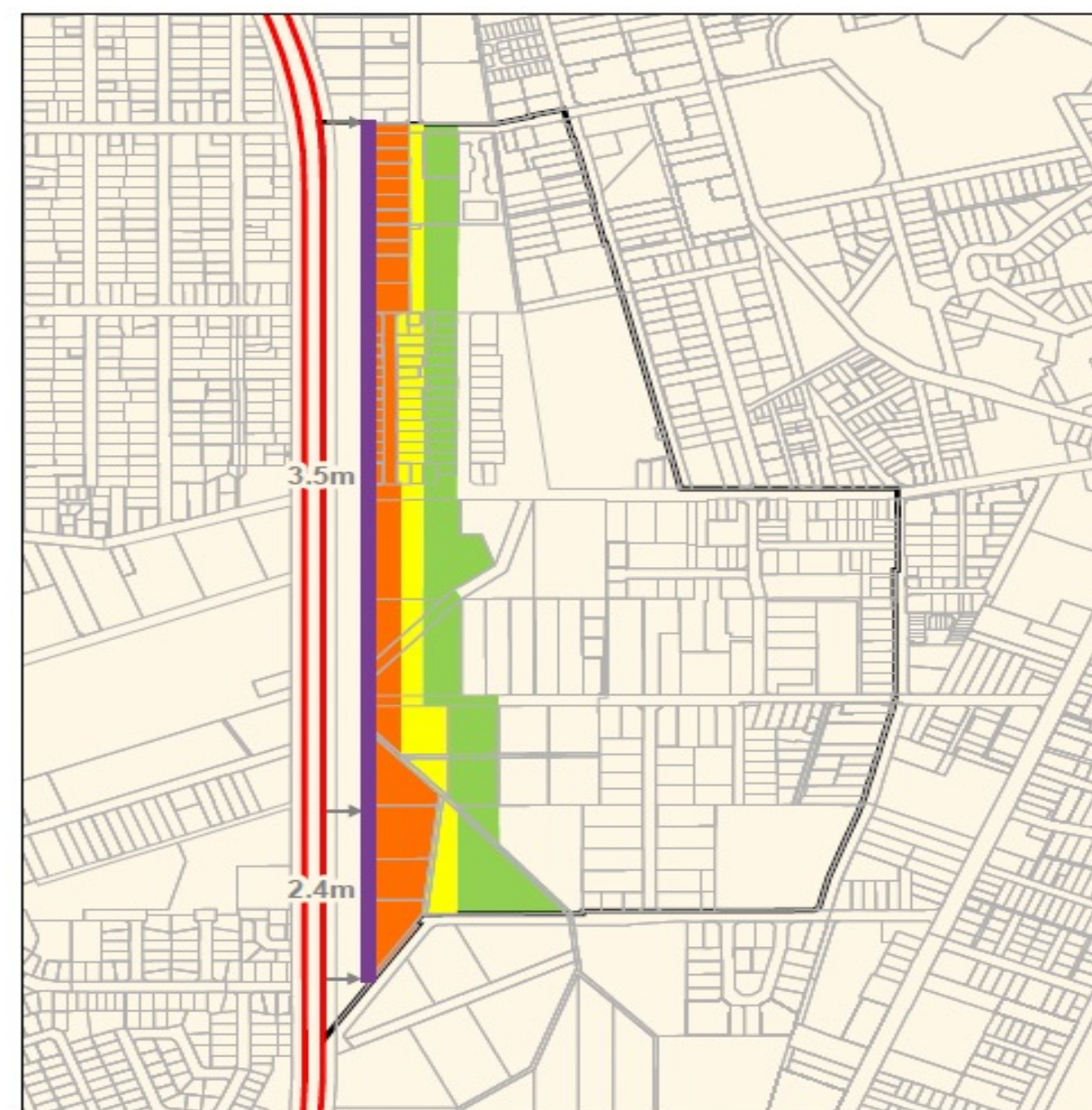
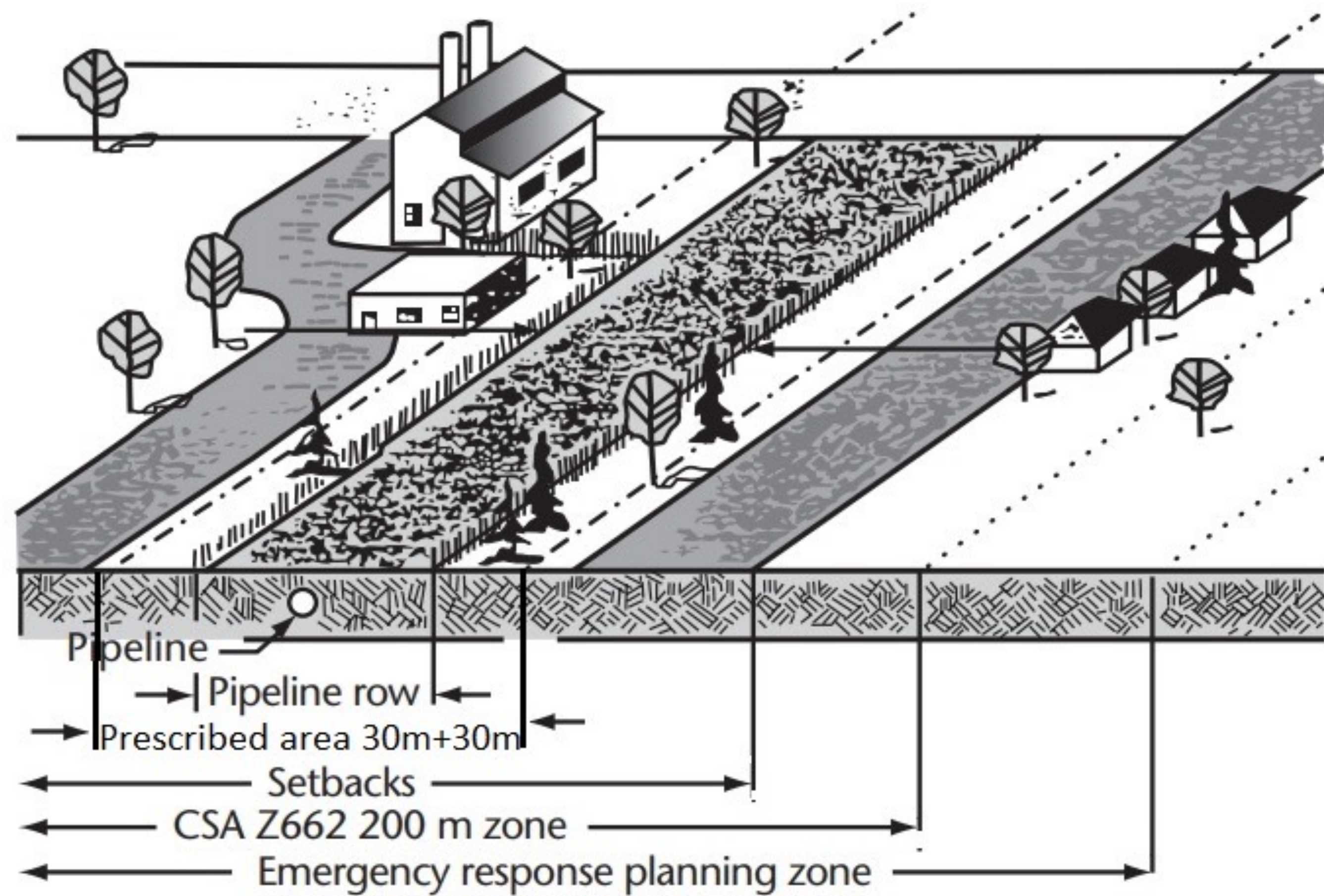


Figure 7: Noise management plan contour map - showing noise mitigation measures

- Вдоль основных крупных магистралей устанавливаются шумовые зоны (в зависимости от класса дороги, трафика)
- В шумовых зонах определяются ограничения не только на землепользование и застройку, но и на проектирование зданий и планировку (*quite package housing*), чтобы обеспечить максимальную защиту от шума
- Ограничения налагаются при эквивалентном уровне шума (звукового давления) выше 55 децибел
- Обязательным является утверждение плана по снижению шума и его мониторингу
- На большинство городских улиц ограничения не распространяются

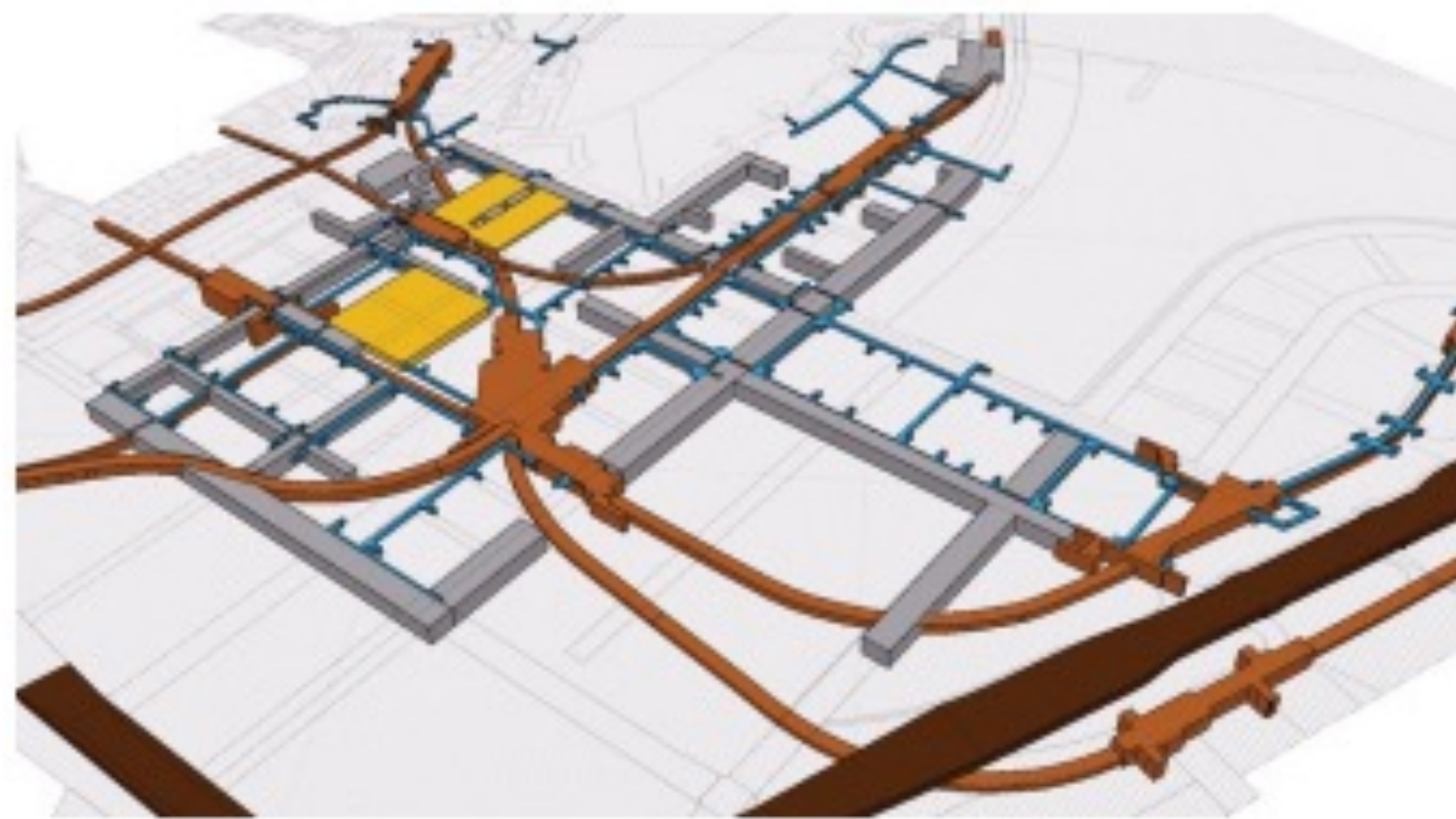
Охранные зоны и отступы в отношении подземных трубопроводов в Канаде



- Магистральные трубопроводы размещаются в границах полосы отвода трубопровода, которая оформляется как право проезда (*Right-of-way*) и к СПР земельных участков не относится
- При проектировании коридора трубопровода и планировке территории применяются следующие отступы и зоны:
 - ✓ Зона предписаний (*Prescribed area*)
 - ✓ Отступ (*Setback*)
 - ✓ Консультационная зона (*Consultation zone CSA Z662*)
 - ✓ Зона планирования аварийного реагирования (*Emergency response planning zone- EPZ*)

Сведения о подземном пространстве учитываются при проектировании - нет необходимости в специальных правовых режимах коммуникаций

Существует цифровой двойник зданий, в него планируется интегрировать 3D-модель подземных пространств



Пример цифрового двойника подземной инфраструктуры для центра Сингапура.
Источник:

<https://static1.squarespace.com/static/5aa67611f93fd49f4242db24/t/61d8515bc1b88c21e01ae627/1641566595455/DU2-Imagining-A-Digitally-Enabled-Future.pdf>



3D-модель центра Сингапура.

Источник: <https://www.onemap3d.gov.sg/main/>

- В 2017 г. в стране был запущен проект Digital Underground, в рамках которого создается цифровой двойник всего подземного пространства Сингапура. Цифровой двойник подземной инфраструктуры будет доступен планировщикам, а также застройщикам и строительным компаниям к 2023 г. С 2015 г. Правительство Сингапура финансирует проект создание 3D-карты всего пространства страны, включая подземное; цифровой двойник подземного пространства, таким образом будет частью общесингапурского цифрового двойника. На данный момент работает 3D-модель Сингапура над земной поверхностью. Соответственно, в 2023 г. она должна распространиться и на подземное пространство.
- В Сингапуре отсутствует интерактивная карта кадастровых участков, но кадастровая информация доступна для приобретения на платной основе на сайте проекта INLIS (Integrated Land Information Service), разработанном правительством страны. Помимо кадастровой информации, для покупки также доступны данные о владельцах недвижимостью, схемы дорог и охранных зон вокруг железных дорог, скважинах и подземной инфраструктуре.
- Национальный стандарт AS 5488–2013 подразумевает, что все подземные пространства в ходе изысканий могут быть отнесены к одной из четырех категорий по степени изученности и риска для проведения работ (от А – хорошо изученные, минимальный риск, до D – плохо изученные, максимальный риск)
- Перед началом любых работ, связанных с разрытием, необходимо связаться со специализированной службой Dial Before You Dig («Позвоните перед разрытием») и удостовериться, что территория может быть отнесена к категории А

Предложения к законопроекту № 367889-8

Необходимо в ГрК РФ:

1) урегулировать требования по планированию ЗОУИТ, по крайней мере в отношении «вредных объектов», размещение которых, как правило, имеет альтернативы и может быть запланировано (в отличие, например, от объектов культурного наследия, расположение которых безальтернативно влечет ограничения), **на стадии территориального планирования;**

2) предусмотреть обязательный учет требований к размерам ЗОУИТ и ограничениям в них при определении границ территориальных зон в ПЗЗ;

3) установить в отношении производственных зон требование о размещении в них только таких «вредных объектов», СЗЗ которых не выходит за границы соответствующей территориальной зоны;

4) установить требования к новому разделу ГИСОГД об ограничениях для проведения земляных работ в связи с расположением подземных объектов;

5) сохранить:

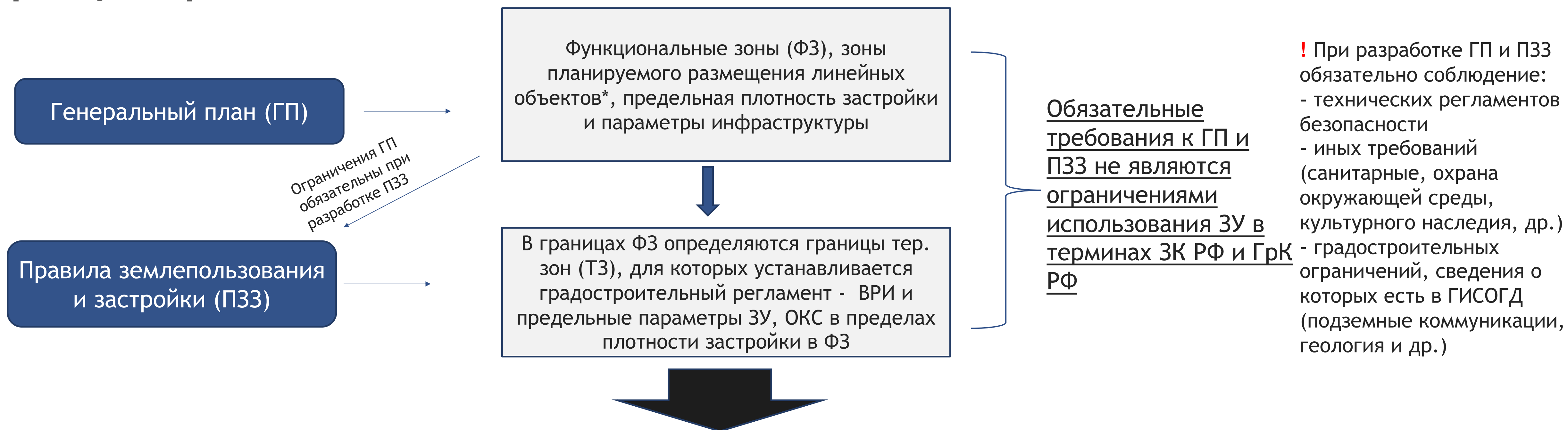
- обязательность установления ЗОУИТ при планировании строительства объекта, в отношении которого должна устанавливаться ЗОУИТ, до получения разрешения на строительство такого объекта;

- обязанность застройщика по возмещению убытков, причиненных в связи с установлением ЗОУИТ в отношении планируемого к строительству объекта капитального строительства до ввода такого объекта в эксплуатацию.

Отзыв ИЭГ на
законопроект:



Место ЗОУИТ в системе инструментов градостроительного регулирования - как должно быть



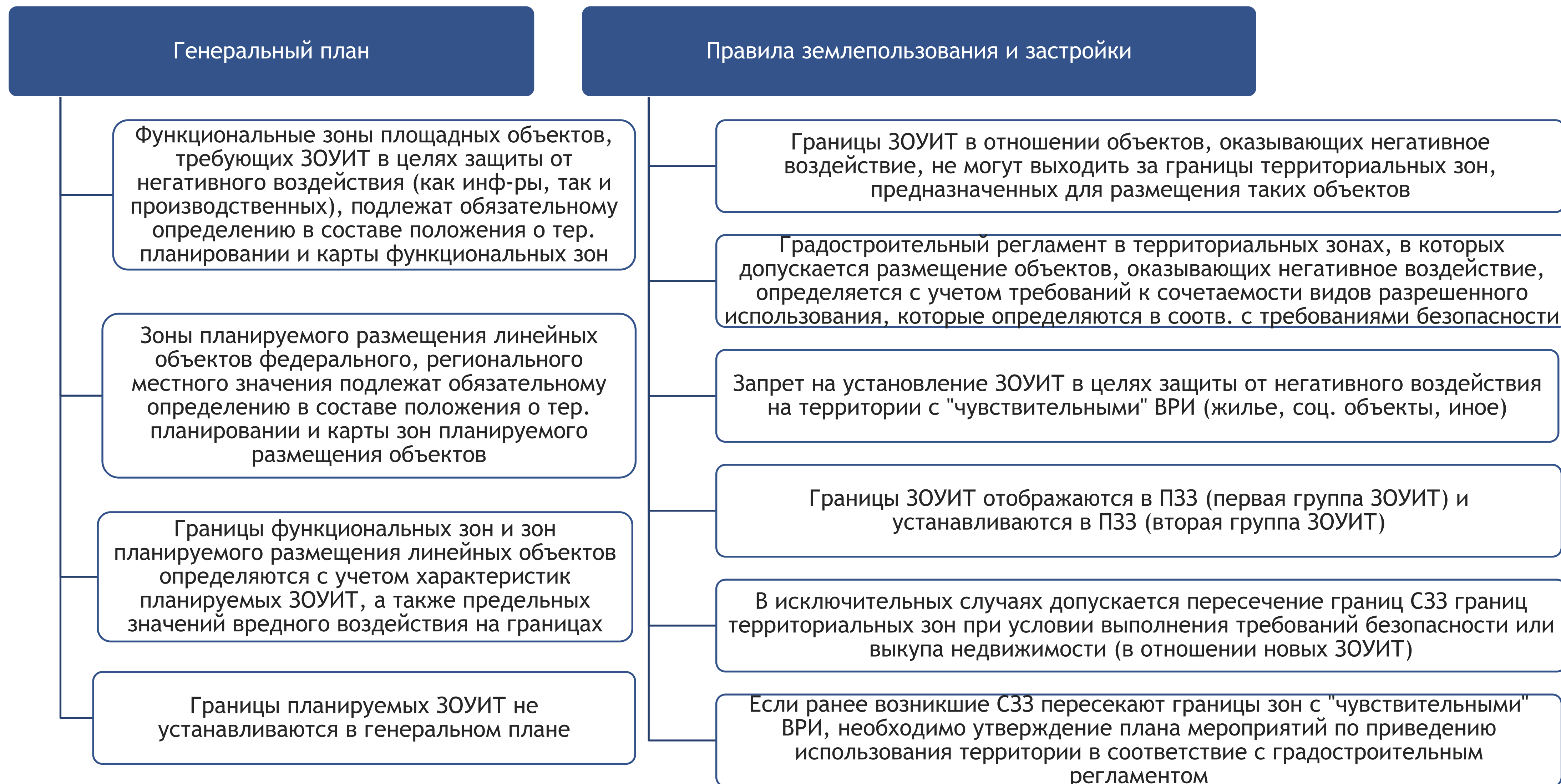
ВЫВОДЫ:

- Ограничения на новое строительство, реконструкцию устанавливаются в рамках ФЗ и ТЗ органом местного самоуправления с учетом требований безопасности, иных требований
- ЗОУИТ как перекрывающая зона необходима только в отдельных случаях, если:
 - требуются дополнительные ограничения (кроме ВРИ и предельных параметров), которые устанавливаются другим органом или которые устанавливаются в границах шире ФЗ, ТЗ (пример: требуется контроль не только за строительством, но и за хоз. деятельностью, мониторинг негативного воздействия вредных объектов, защита панорамных видов на ОКН)
 - требуются особые процедуры размещения объектов (например, вредных) (а не автоматическая выдача разрешения на строительство (РС) на основе градостроительного регламента) (пример: выдача РС на строительство завода только после установления СЗЗ и получения заключения Роспотребнадзора)
 - ограничения на использование ЗУ невозможно определить заранее на стадии разработки ПЗЗ, а только в момент размещения объекта (пример: размещение объекта тяжелой промышленности, шум от которого зависит от конкретного вида производства)

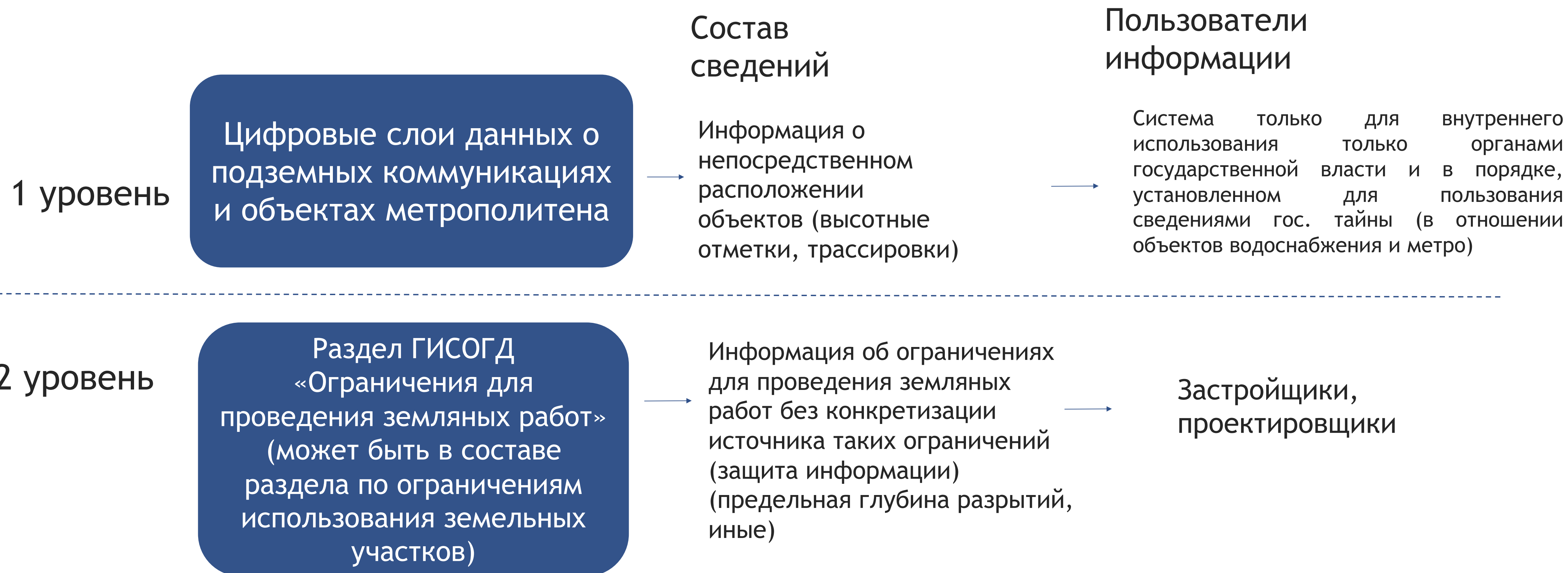


*В настоящее время определение таких зон в ГП не является обязательным, предлагается вернуть такое требование

Гармонизация правового регулирования ЗОУИТ с территориальным планированием, градостроительным зонированием и другими стадиями градостроительной деятельности

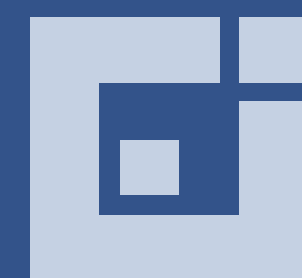
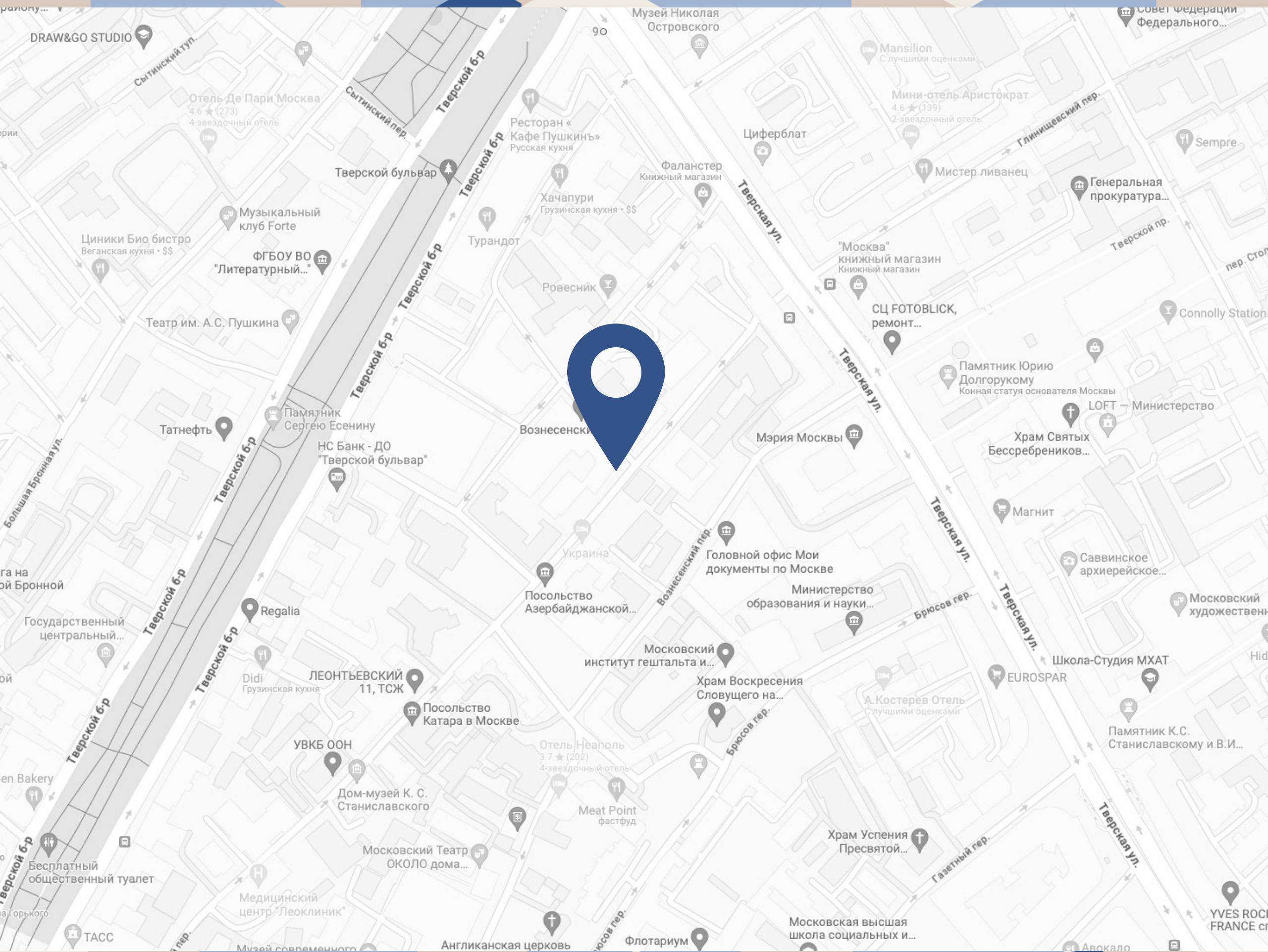


Двухуровневая база данных (цифровой слой данных) об ограничениях подземного пространства (метрополитен, коммуникации) в ГИСОГД



! База данных может быть разработана сразу в формате цифрового двойника подземного пространства (параметризованные данные, которые могут использоваться для информационного моделирования объекта). Проект может быть реализован как экспериментальный





ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

125375, Москва, Леонтьевский пер., д. 21/1,
стр. 1, офис 7

Тел.: +7 (495) 212 05 11, +7 (915) 083 09 20

E-mail: mailbox@urbaneconomics.ru

Web-site: www.urbaneconomics.ru

