

Экспертное заключение Института экономики города на проект 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 территорий» (далее – Законопроект)¹

Законопроект противоречит Земельному кодексу Российской Федерации (далее также – ЗК РФ), создаёт противоречия между отдельными положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее также – ГрК РФ), содержит смысловые ошибки и внутренние логические противоречия, что в совокупности делает невозможным принятие Законопроекта в качестве основы для совершенствования федерального законодательства.

Принятие Законопроекта приведет к существенному увеличению административных барьеров в строительстве, что противоречит целям государственной политики, отраженным в частности в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» и дорожной карте «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства», утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 29 июля 2013 года № 1336-р.

В Законопроекте содержатся ошибочные и деструктивные в юридическом и практическом отношениях новеллы, в том числе следующие:

I. введение дополнительной карты в генеральный план – «карты планировочной структуры», дублирующей в части предметов утверждения уже имеющиеся в генеральном плане карты;

II. введение дополнительно к институту градостроительного (территориального) зонирования дублирующего его института установления правового режима использования земельных участков посредством проектов планировки;

III. упразднение некоторых необходимых видов документации по планировке территории,

IV. исключение статьи о градостроительных планах земельных участков из главы ГрК РФ о планировке территории, что ведет к искажению правового статуса таких планов и ошибочно представляет их подготовку как действие по ведению информационных систем обеспечения градостроительной деятельности.

Рассмотрим по порядку указанные основные противоречия и ошибки Законопроекта.

I. **Введение дополнительной карты в генеральный план – «карты планировочной структуры», дублирующей в части предметов утверждения уже имеющиеся в генеральном плане карты**

Согласно Законопроекту территории общего пользования, включая улицы, являются элементами планировочной структуры², а границами элементов планировочной

¹ Законопроект размещён на сайте:

<http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/ria/anounce/201404219>.

² Пункт 27 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта: «элемент планировочной структуры - квартал, микрорайон, район, иной элемент, в том числе территория общего пользования...». Пункт 12 статьи 1 ГрК РФ: «территории общего пользования - территории, которыми беспрепятственно пользуется

структуры, в том числе границами территорий общего пользования и в том числе границами улиц, являются красные линии³, которые одновременно являются и границами кварталов, микрорайонов. В этой части всё правильно. Но вопрос: каким документом устанавливаются красные линии – границы элементов планировочной структуры? Законопроект даёт два противоречащих друг другу ответа на этот вопрос:

- ответ первый: красные линии, являясь границами элементов планировочной структуры, устанавливаются, утверждаются проектами планировки⁴;

- ответ второй: границы элементов планировочной структуры (каковыми являются красные линии – см. часть 1 статьи 42 ГрК РФ в редакции Законопроекта) отображаются генеральным планом⁵, но поскольку говорится о планируемых границах, то речь идёт об установлении, утверждении таких границ именно генеральным планом (не только об отображении таких границ из других документов – из проектов планировки).

То есть, согласно Законопроекту одни и те же границы утверждаются разными документами. Что должно следовать из факта наличия указанного противоречия?

Во-первых, очевидно, что противоречие должно быть устранено: в указанной части Законопроект подлежит переработке.

Во-вторых, надо понять, при выполнении каких условий переработка обеспечит снятие указанного противоречия. Очевидно, что только в том случае противоречие может быть снято, если: а) в составе генерального плана на карте планировочной структуры будут фиксироваться для утверждения не красные линии, а некие иные границы-линии - «особые красные линии» (поскольку красные линии всё же утверждаются проектами планировки); б) будет указано различие – будет определён юридический статус «особых красных линий» по отношению к красным линиям, устанавливаемым проектами планировки. Однако, при продолжении логического решения этой задачи неизбежно выяснится, что она ложно поставлена, поскольку «особые красные линии» - это то, что уже отображается в составе генерального плана, например, в виде планируемых улиц на «карте планируемого размещения объектов»⁶. Иными словами, разрешение противоречия невозможно, поскольку оно порождает другое противоречие - неизбежно обнаруживает дублирование, двукратное утверждение одних и тех же границ в различных картах генерального плана.

Поэтому переработка Законопроекта в указанной части не имеет никакого смысла: то, что представляется Законопроектом как, якобы, отсутствующее и потому подлежащее введению в качестве чего-то нового и необходимого, на самом деле уже имеется в генеральном плане. Оказывается, что у гипотетической «карты планировочной структуры», предлагаемой Законопроектом, нет своего особого предмета утверждения – этот предмет утверждения уже представлен в генеральном плане применительно к «карте планируемого размещения объектов», каковыми объектами являются также и планируемые улицы (расположение которых одновременно определяет и иные элементы планировочной структуры – кварталы, микрорайоны), а также применительно к карте функциональных зон.

неограниченный круг лиц (в том числе площади, улицы, проезды, набережные, береговые полосы водных объектов общего пользования, скверы, бульвары)».

³ Пункт 11 статьи 1 ГрК РФ в редакции Законопроекта: «красные линии - линии, которые обозначают существующие, планируемые (изменяемые, вновь образуемые) границы территорий общего пользования».

⁴ 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) ...».

⁵ Часть 5¹ статьи 23 ГрК РФ в редакции Законопроекта: «На карте планировочной структуры территории поселения или городского округа отображаются существующие и планируемые границы элементов планировочной структуры ...».

⁶ См. пункт 2 части 3 статьи 23 ГрК РФ в действующей редакции.

II. Упразднение некоторых необходимых видов документации по планировке территории

Из всех ныне возможных видов документации по планировке территории Законопроект оставляет только два вида такой документации – проекты планировки территории и проекты межевания территории⁷. Это значит, что Законопроект предлагает упразднить, как минимум, следующие три вида документации по планировке территории, подготовка которых ныне возможна согласно действующей редакции ГрК РФ:

1) проекты планировки территории с включенными в их состав проектами межевания территории, когда утверждается один документ, и предметом утверждения одновременно являются и красные линии, и границы земельных участков, и границы зон действия публичных сервитутов;

2) проекты межевания территории с границами всех образованных земельных участков, а также с градостроительными планами земельных участков (ГПЗУ) применительно ко всем земельным участкам, впервые образованным из состава публичных земель для предоставления физическим и юридическим лицам в целях строительства, включая жилищное;

3) проекты межевания территории с границами всех образованных земельных участков, а также с ГПЗУ, но применительно не ко всем, а только к некоторым, выбранным земельным участкам, впервые образованным из состава публичных земель для предоставления физическим и юридическим лицам в целях строительства, включая жилищное.

Законопроект предлагает считать три указанных вида документации по планировке территории избыточными, а значит, подлежащими упразднению. Поэтому необходимо выяснить: имеется ли на самом деле избыточность и ненужность?

Первый случай ложно понимаемой Законопроектом избыточности. Предлагается упразднить проекты планировки территории с включенными в их состав проектами межевания территории, когда утверждается один документ, и предметом утверждения одновременно являются и красные линии, и границы земельных участков, и границы зон действия публичных сервитутов. В соответствии с частью 7 статьи 42 ГрК РФ в редакции Законопроекта: *«В случае совместной подготовки проекта планировки территории с проектом межевания территории, проект планировки территории является основой для разработки проекта межевания территории»*. То есть, согласно части 2 и части 7 статьи 42 ГрК РФ в редакции Законопроекта подготавливается не один документ, а два документа. Это значит, что не может быть утверждён проект межевания территории без того, чтобы прежде был подготовлен и утверждён проект планировки территории. Законопроектом единый документ упразднён, что является ошибкой.

При таком порядке, например, победители аукционов по продаже права на заключение договора аренды земельного участка в целях жилищного строительства, или аукциона по продаже права на заключение договора развития застроенной территории должны будут подготавливать не один вид документации по планировке территории (проект планировки территории с включенным в его состав проектом межевания территории), а два – сначала проект планировки, а затем проект межевания, проходя два раза процедуры утверждения двух формально различных, но содержательно взаимосвязанных проектов. В данном случае новелла Законопроекта создаёт не что иное, как дополнительный, ненужный административный барьер – препятствие на пути реализации жилищных проектов. Необходимо учесть, что Правительство РФ в настоящее время ведет работу по сокращению административных барьеров в жилищном строительстве.

Второй и третий случаи ложно понимаемой Законопроектом избыточности.

⁷ Часть 2 статьи 41 ГрК РФ в редакции Законопроекта: *«Видами документации по планировке территории являются: 1) проекты планировки территории; 2) проекты межевания территории»*.

Упраздняя часть 5 статьи 41 ГрК⁸ и часть 6 статьи 43 ГрК РФ⁹, законопроект предлагает считать избыточными: а) проекты межевания территории с границами всех образованных земельных участков, а также с ГПЗУ применительно ко всем земельным участкам, образованным для предоставления физическим и юридическим лицам в целях строительства, включая жилищное; б) проекты межевания территории с границами всех образованных земельных участков, а также с ГПЗУ применительно не ко всем, но некоторым земельным участкам, образованным для предоставления физическим и юридическим лицам в целях строительства, включая жилищное.

. Законопроектом исключается существующая в настоящее время возможность для юридических и физических лиц после получения прав на земельный участок одновременно с ГПЗУ и техническими условиями переходить к проектированию и строительству без лишних административных барьеров. Законопроект эту рациональную одношаговую схему упраздняет и вводит более трудоёмкую и более продолжительную, как минимум, двухшаговую процедурную схему, которую будут вынуждены проходить лица, желающие приобрести права на земельные участки и начать строить: 1) процедуры предоставления/получения прав на земельный участок (ещё без предоставления ГПЗУ); 2) процедуры подготовки/получения ГПЗУ. Помимо ошибок в части исключения необходимых видов документации по планировке территории, Законопроект содержит ошибки в отношении состава и содержания такой документации. Это, в частности, относится к:

- неправомерному введению того, что является неоправданным, избыточным и вредным, – введению в проекты планировки правовых механизмов из иного правового института – из института градостроительного зонирования (см. третью группу противоречий и ошибок);

- упразднению нормы части 4 статьи 43 в действующей редакции ГрК РФ, согласно которой *«Размеры земельных участков в границах застроенных территорий устанавливаются с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки указанных территорий»*. Это значит, что Законопроектом предлагается узаконить неправомерное образование земельных участков многоквартирных домов по их контуру, в существенно меньших, чем это необходимо, размерах, что ограничивает права таких землепользователей и позволяет реализовывать «уплотнительную точечную застройку», разрушая городскую среду.

III. Введение дополнительно к институту градостроительного (территориального) зонирования дублирующего его института установления правового режима использования земельных участков посредством проектов планировки территории

Законопроектом предлагается перемешать два различных правовых института – институт градостроительного (территориального) зонирования и институт планировки территории следующим образом: 1) создать новый гибридный правовой институт, сочетающий в себе черты двух институтов – планировки территории и градостроительного зонирования; 2) обеспечить сосуществование вновь вводимого гибридного института с действующим институтом градостроительного (территориального) зонирования.

Такое смешение предлагается осуществить введением следующих основных норм. Часть 3 статьи 41.1 ГрК РФ в редакции Законопроекта: *«Проектом планировки*

⁸ Часть 5 статьи 41 ГрК РФ в действующей редакции: *«При подготовке документации по планировке территории может осуществляться разработка проектов планировки территории, проектов межевания территории и градостроительных планов земельных участков»*.

⁹ Часть 6 статьи 43 ГрК РФ в действующей редакции: *«В составе проектов межевания территорий осуществляется подготовка градостроительных планов земельных участков, подлежащих застройке, и может осуществляться подготовка градостроительных планов застроенных земельных участков»*.

территории определяются допустимые отклонения от предельных параметров разрешенного строительства и реконструкции объектов капитального строительства, установленных градостроительным регламентом». Пункт 3 части 3 статьи 42 ГрК РФ в редакции Законопроекта: «Основная часть проекта планировки территории включает в себя: ... 3) схему границ существующих и планируемых (изменяемых, вновь образуемых) территориальных зон в границах элемента планировочной структуры». Пункт 7 части 3 статьи 42 ГрК РФ в редакции Законопроекта: «Основная часть проекта планировки территории включает в себя: ... 7) максимально допустимые отклонения от предельных параметров разрешенного строительства и реконструкции объектов капитального строительства, установленных градостроительным регламентом».

Чтобы понять смысл данной новеллы Законопроекта, необходимо разобраться в двух вопросах. Как определяется содержание нового гибридного правового института и как он вводится? Как новый гибридный правовой институт предлагается соотносить бесконфликтно с действующим правовым институтом градостроительного (территориального) зонирования?

1. Первый вопрос: как определяется содержание нового гибридного правового института и как он вводится?

При ответе на этот вопрос предстоит доказательно оценить три положения, вводимые Законопроектом:

(1.1) установление посредством проектов планировки предельно допустимых отклонений параметров разрешенного строительства;

(1.2) ограничение сферы действия института градостроительного (территориального) зонирования вплоть до фактического упразднения его действия в территориальных границах, определяемых проектами планировки;

(1.3) «освобождение» проектов планировки территории от необходимости соответствовать документам территориального планирования и градостроительного (территориального) зонирования.

Рассмотрим эти положения одно за другим.

1.1. Установление посредством проектов планировки предельно допустимых отклонений параметров разрешенного строительства

Законопроектом предлагается посредством проектов планировки внедряться в содержание градостроительных регламентов правил землепользования и застройки - устанавливать допустимые отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, установленных градостроительным регламентом¹⁰. В отношении этой новеллы выявляется следующее:

- во-первых, правовой институт отклонений от предельных параметров определен статьёй 40 ГрК РФ в действующей редакции. Этот институт существенно отличается от того, что предлагается Законопроектом под тем же названием. То есть, Законопроект создаёт внутреннее противоречие в ГрК РФ, называя одним и тем же термином два принципиально отличных друг от друга правовых института;

- во-вторых, если Законопроектом предлагается посредством проектов планировки варьировать предельные параметры разрешенного строительства применительно к разным объектам (и, соответственно, земельным участкам) в пределах одной и той же территориальной зоны (а иначе невозможно обрести саму возможность существования смысла для той нормы, которая предлагается Законопроектом), то рассматриваемая норма

¹⁰ Часть 3 статьи 41 ГрК РФ в редакции Законопроекта: «Проектом планировки территории определяются допустимые отклонения от предельных параметров разрешенного строительства и реконструкции объектов капитального строительства, установленных градостроительным регламентом».

прямо противоречит и ЗК РФ, и ГрК РФ - пункту 2 статьи 85 ЗК РФ¹¹ и части 3 статьи 36 ГрК РФ¹²;

- в-третьих, выявленный факт наличия противоречий законопроекта ЗК РФ и ГрК РФ (в их действующей редакции) должен быть преодолен посредством введения Законопроектом соответствующих изменений в указанные федеральные законы. Однако, Законопроект таких изменений не предлагает, то есть, создав противоречия, их не упраздняет соответствующими изменениями.

Снятие созданных Законопроектом противоречий требует переписывания базовых, концептуальных положений и в ЗК РФ, и в ГрК РФ. До тех пор, пока эти концептуальные положения не изменены в федеральных законах (пункт 2 статьи 85 ЗК РФ, часть 3 статьи 36 ГрК РФ), Законопроект в его нынешней редакции не может быть принят к рассмотрению.

1.2. Ограничение сферы действия института градостроительного (территориального) зонирования вплоть до фактического упразднения его действия в территориальных границах, определяемых проектами планировки. Законопроект реализует это положение следующим образом:

- во-первых, предлагается расширить перечень лиц – правообладателей недвижимости, которым запрещено самостоятельно выбирать основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства – виды, содержащиеся как компонент градостроительных регламентов в составе правил землепользования и застройки¹³;

- во-вторых, создаётся ситуация, когда практически любой земельный участок в границах проекта планировки может быть выведен из под действий правил землепользования и застройки и переведён в режим регулирования посредством проекта планировки. Это делается следующим образом: 1) посредством новой части 4¹ статьи 37 ГрК РФ определяется, что виды разрешённого использования земельных участков устанавливаются проектами планировки в отношении объектов различного значения; 2) в подпункте г) пункта 1 части 3 статьи 42 ГрК РФ (в редакции Законопроекта) определяется, что проектами планировки территории определяются границы зон планируемого размещения всех объектов без исключения¹⁴; 3) по причине неопределённости в отношении объектов различного значения практически любой объект при желании органов власти может быть «подведён под значение», то есть, под действие проекта планировки (согласно части 4¹ статьи 37 ГрК РФ) и, соответственно, выведен из под действия градостроительного зонирования, согласно которому правообладатели земельных участков сохраняют за собой право осуществлять самостоятельный выбор в предустановленных рамках градостроительного регламента. То есть, посредством Законопроекта создаются условия для упразднения права выбора, полтора десятка лет

¹¹ Пункт 2 статьи 85 ЗК РФ: «Для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент».

¹² Часть 3 статьи 36 ГрК РФ: «Действие градостроительного регламента распространяется в равной мере на все земельные участки и объекты капитального строительства, расположенные в пределах границ территориальной зоны, обозначенной на карте градостроительного зонирования».

¹³ Это делается в два шага - следующим образом: 1) в часть 4 статьи 37 вводится дополнительное исключение в виде особого случая, который определяется дополнительной частью 4¹; 2) часть 4¹ статьи 37: «Основными видами разрешенного использования земельных участков, предназначенных в соответствии с утвержденным проектом планировки территории для размещения объектов федерального, регионального или местного значения и линейных объектов, являются строительство (реконструкция) и эксплуатация таких объектов. Изменение вида разрешенного использования указанных земельных участков допускается только путем внесения изменений в утвержденный проект планировки территории».

¹⁴ Подпункт г) пункта 1 части 3 статьи 42 ГрК РФ в редакции Законопроекта: «Основная часть проекта планировки территории включает в себя: 1) чертеж или чертежи планировки территории, на которых отображаются: ... г) границы зон планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, **иных объектов капитального строительства**».

назад введённого в России институтом градостроительного (правового, территориального) зонирования, а вместе с упразднением такого права упраздняется и применение института градостроительного зонирования на территории действия проекта планировки¹⁵;

- в-третьих, законопроект предлагает посредством проектов планировки территории определять *«схему границ существующих и планируемых (изменяемых, вновь образуемых) территориальных зон в границах элемента планировочной структуры»*¹⁶.

Иными словами, Законопроект предлагает использовать проекты планировки в качестве способа упразднения института градостроительного (территориального) зонирования – правового института, реализуемого правилами землепользования и застройки.

1.3. «Освобождение» проектов планировки территории от необходимости соответствовать документам территориального планирования и градостроительного (территориального) зонирования. Эта новелла законопроекта реализуется следующим образом.

Кардинально меняется содержание связи между документацией по планировке территории (ДПТ), правилами землепользования и застройки (ПЗЗ) и документами территориального планирования (ДТП), а также содержание предметов согласования документации по планировке территории перед её утверждением. В действующей редакции ГрК РФ эти вопросы определяются частью 3 статьи 31, частями 10, 11, 12 и 12¹ статьи 45. Законопроект переформулирует часть 10 статьи 45 и упраздняет часть 11 статьи 45 ГрК РФ, вводит в статьи 45 новую часть 12³.

Применительно к ДПТ, утверждаемой органами местного самоуправления (кроме муниципальных районов), законопроектом предлагаются следующие изменения.

Существующая ситуация: ДПТ подготавливается *«в соответствии с требованиями ... градостроительных регламентов»* (часть 10 статьи 45 ГрК РФ в действующей редакции), то есть, в соответствии с ПЗЗ при том, что подготовка ПЗЗ осуществляется *«с учётом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования»* (часть 3 статьи 31 ГрК РФ). То есть, ДПТ ныне ещё должна подготавливаться в контексте содержательных связей с документами территориального планирования и правилами землепользования и застройки.

Предлагается Законопроект: ДПТ подготавливается *«с учётом ПЗЗ»*, *«на основании ДТП»* (часть 10 статьи 45 ГрК РФ в редакции Законопроекта). Вскрытый смысл предлагаемых Законопроектom изменений:

¹⁵ Необходимо подчеркнуть, что Законопроект упраздняет указанное право пока ещё номинально, поскольку такое упразднение может состояться и обрести юридическую силу только лишь тогда, когда будут упразднены базовые нормы ЗК РФ (пункт 2 статьи 85) и ГрК РФ (часть 3 статьи 36). Пока эти нормы продолжают существовать они «упраздняют» рассматриваемый Законопроект, предьявляя его недопустимые противоречия, несовместимые с возможностью его существования как текста закона, рекомендуемого к принятию.

¹⁶ См. пункт 3 части 3 статьи 42 ГрК РФ в редакции Законопроекта. Кроме того, материалы по обоснованию проекта планировки территории должны содержать среди прочего: *«обоснование максимально допустимых отклонений от предельных параметров разрешенного строительства и реконструкции объектов капитального строительства, установленных градостроительным регламентом»* (пункт 5 части 6 статьи 42 ГрК РФ в редакции Законопроекта); *«разрешение на временное отступление от установленного правилами землепользования и застройки разрешенного использования земельных участков в связи с застройкой территории (при необходимости)»* (подпункт а) пункта 12 части 5 статьи 42 ГрК РФ в редакции Законопроекта). Согласно Законопроекту в проекте межевания территории должен быть указан среди прочего **«основной вид разрешенного использования образуемых земельных участков, предназначенных в соответствии с проектом планировки территории для строительства (реконструкции) и эксплуатации объектов федерального, регионального или местного значения и линейных объектов»** (пункт 3 части 5 статьи 43 ГрК РФ в редакции Законопроекта. То есть, возможность выбора упраздняется, а вместо выбора вводится административное предписание. Это равнозначно упразднению базового принципа зонирования, то есть, равнозначно упразднению правового института градостроительного (территориального), ныне ещё существующего благодаря действующей редакции ЗК РФ и ГрК РФ.

- в юридическом смысле ДПТ не обязана соответствовать ПЗЗ (достаточно учитывать ПЗЗ, а учёт не запрещает наличия противоречий в некоторой части, которая не формализуется, то есть, противоречия допустимы);

- в юридическом смысле ДПТ не обязана учитывать ДПП (достаточно лишь факта наличия ДПП);

- Законопроект создаёт такую ситуацию, когда ДПТ будет «свободна от необходимости» следовать и ПЗЗ, и ДПП. Это положение закрепляется частью 12.3 статьи 45 ГрК в редакции Законопроекта, согласно которой ДПТ перед утверждением проверяется *«на соответствие требованиям, указанным в части 10 настоящей статьи»*;

- документация по планировке территории должна проверяться на соответствие так переформулированным требованиям, что для ДПТ упраздняется необходимость соблюдать соответствие правилам землепользования и застройки и учитывать документы территориального планирования.

Указанные положения Законопроекта, направленные на обеспечение неправомерной «юридической свободы» документации по планировке территории от документов территориального планирования и правил землепользования и застройки, фактически разрывают преемственность и взаимосвязь документов планирования, градостроительного проектирования, узаконивают возможность для реализации деструктивной градостроительной политики¹⁷.

2. Второй вопрос: как новый гибридный правовой институт предлагается соотносить бесконфликтно с действующим правовым институтом градостроительного (территориального) зонирования?

Анализ показывает, что бесконфликтность невозможна, Законопроект создаёт противоречие, которое неминуемо приведёт к конфликтам:

- с одной стороны, существуют ПЗЗ, утверждённые в соответствии с федеральными законами - в соответствии с пунктом 2 статьи 85 ЗК РФ¹⁸ и частью 3 статьи 36 ГрК РФ¹⁹, а ПЗЗ с момента введения в действие утверждённого проекта планировки не упраздняются в соответствующей части, но продолжают действовать в полном объёме (поскольку ПЗЗ не могут быть упразднены по факту принятия проекта планировки);

- с другой стороны, после утверждения согласно положениям Законопроекта будут действовать проекты планировки территории, которые будут противоречить и ЗК РФ, и ГрК РФ, и, соответственно, действующим ПЗЗ (которые соответствуют и ЗК РФ, и ГрК РФ)²⁰.

Очевиден факт создания Законопроектom противоречия между двумя федеральными законами (между ЗК РФ и ГрК РФ – в случае принятия последнего в редакции Законопроекта) и внутри одного и того же федерального закона (внутри ГрК РФ). Поскольку не предъявлены нормы, которые снимали бы указанное противоречие, то

¹⁷ Дополнительной иллюстрацией того, что законопроект открывает дорогу для реализации такой деструктивной политики является часть 13¹ статьи 46 ГрК РФ в редакции Законопроекта – часть, где видно, что можно не только утверждать ДПТ, противоречащую ДПП и ПЗЗ, но и «принуждать по закону» утверждать такую деструктивную документацию: *«Основаниями для отказа в утверждении документации по планировке территории, подготовленной заинтересованным лицом, указанным в части 12 статьи 45 настоящего Кодекса, является несоответствие такой документации требованиям, предусмотренным в части 10 статьи 45 настоящего Кодекса. В иных случаях отклонение представленной заинтересованным лицом документации по планировке территории не допускается»*.

¹⁸ Пункт 2 статьи 85 ЗК РФ: *«Для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент»*.

¹⁹ Часть 3 статьи 36 ГрК РФ: *«Действие градостроительного регламента распространяется в равной мере на все земельные участки и объекты капитального строительства, расположенные в пределах границ территориальной зоны, обозначенной на карте градостроительного зонирования»*.

²⁰ Часть 3 статьи 41¹ ГрК РФ в редакции Законопроекта: *«Проектом планировки территории определяются допустимые отклонения от предельных параметров разрешенного строительства и реконструкции объектов капитального строительства, установленных градостроительным регламентом»*.

Законопроект в указанном отношении является неприемлемым.

IV. Исключение статьи о градостроительных планах земельных участков из главы ГрК РФ о планировке территории, что ведет к искажению правового статуса таких планов и ошибочно представляет их подготовку как действие по ведению информационных систем обеспечения градостроительной деятельности

Выше было доказано, что позиция Законопроекта, согласно которой градостроительный план земельного участка (ГПЗУ) не может быть одним из результирующих документов, завершающих процесс планировки территории (см. вторую группу противоречий и ошибок Законопроекта), является неправильной, нерациональной. Помимо нерациональности такая позиция Законопроекта «подвешивает» ГПЗУ в том отношении, что он по формальным основаниям как бы «лишается права» принадлежать институту планировки территории и, соответственно, должен быть перемещён в другую главу. Какую? Законопроект предлагает главу об информационном обеспечении градостроительной деятельности. Однако, анализ показывает, что отсутствуют логико-правовые основания как для «лишения права» ГПЗУ принадлежать институту планировки территории, так и для размещения статьи о ГПЗУ в главе об информационном обеспечении градостроительной деятельности. Вопрос этот не является второстепенным вопросом о «месторасположении» соответствующей статьи, но является принципиальным вопросом о правовом статусе и смысловом наполнении одного из важнейших документов в системе правового градорегулирования. Противоречия и ошибки Законопроекта в указанной части определяются следующими положениями.

1. Размещение Законопроектом статьи о ГПЗУ в главе об информационном обеспечении градостроительной деятельности могло бы быть оправдано, если бы не возникало противоречия в следующем отношении: а) ГПЗУ – это документ, который требуется специально подготавливать; б) по факту предлагаемого Законопроектом перемещения статьи о ГПЗУ состоялось «утверждение по умолчанию» того, что подготовка ГПЗУ осуществляется в порядке рутинного ведения информационной системы обеспечения градостроительной деятельности²¹. Правомерно ли указанное «утверждение по умолчанию»? Может ли подготовка ГПЗУ являться одним из видов действий по рутинному ведению информационной системы обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД)?

2. Очевидно, что в рамках ведения ИСОГД не могут создаваться новые юридически значимые документы – те документы, с утверждением которых возникают новые обязательства и новые права как для публичной власти, так и для частных лиц. Такие документы, будучи созданными и утверждёнными вне ИСОГД, размещаются в ИСОГД. Вот почему порядок подготовки и утверждения таких документов описан не в главе об ИСОГД, а в иных главах: в главе «территориальное планирование» - применительно к документам территориального планирования, в главе «градостроительное зонирование» - применительно к правилам землепользования и застройки, в главе «планировка территории» - применительно к документации по планировке территории.

3. Тогда к каким видам документов должны быть отнесены ГПЗУ: к тем, которые подготавливаются вне ИСОГД и размещаются в ИСОГД, либо к тем, которые в системе ИСОГД и подготавливаются, и размещаются - «существуют, не выходя за пределы ИСОГД»? Чтобы ответить на этот вопрос необходимо ответить на первичный вопрос: какие новые, ранее не существовавшие права и обязанности возникают у публичной

²¹ Часть 1 статьи 57 ГрК РФ: «Ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности осуществляется органами местного самоуправления городских округов, органами местного самоуправления муниципальных районов **путем сбора, документирования, актуализации, обработки, систематизации, учета и хранения сведений, необходимых для осуществления градостроительной деятельности**».

власти и частных лиц с момента утверждения ГПЗУ? Ответ складывается из следующих положений:

- ГПЗУ – это документ, который должен выполнить две функции – технологическую и правовую. Выполнение технологической функции – это предоставление необходимой и достаточной информации (со стороны публичной власти) для подготовки проектной документации для строительства объекта. Выполнение правовой функции – это предоставление правовых гарантий относительно того, что информация, содержащаяся в предоставленном ГПЗУ будет иметь юридическую силу на некоторый период времени, достаточный для того, чтобы подготовить проектную документацию и в соответствии с ней выполнить строительство и получить разрешение на ввод объекта в эксплуатацию;

- выполнение правовой функции означает также необходимость решить правовую коллизию: а) с одной стороны, всегда существует право на изменение правового режима использования земельных участков посредством внесения изменения в правила землепользования и застройки; б) с другой стороны, застройщик заинтересован в сохранении статус-кво с момента начала проектирования на весь период строительства. Очевидно, что решить эту коллизию можно лишь одним способом, согласно которому публичная власть даёт право застройщику действовать в течение фиксированного периода времени согласно исходному правовому режиму, невзирая на изменения, которые в этот период времени могут состояться;

- указанное право не может возникнуть без утверждения особого документа – без утверждения ГПЗУ.

Это значит, что в силу правовой логики ГПЗУ не может быть сугубо технологическим документом, но должен быть документом, порождающим и гарантирующим соблюдение особых прав, возникающих с момента утверждения именно этого и никакого иного документа. Поэтому не может быть иного, кроме того, что ГПЗУ должен быть документом, который подготавливается и утверждается вне системы ИСОГД. 4. Подтверждением указанного вывода и правового статуса ГПЗУ являются положения и самого Законопроекта, в частности, следующие положения:

- с одной стороны, сохраняется часть 5 статьи 57 ГрК РФ, согласно которой определяется общий порядок ведения ИСОГД²²;

- с другой стороны, частью 10 статьи 57² ГрК РФ в редакции Законопроекта определяется: *«порядок выдачи градостроительного плана земельного участка устанавливается Правительством Российской Федерации».*

Очевидно, что если бы ГПЗУ был рядовым документом, не порождающим новые права, - документом, подготавливаемым в порядке рутинного ведения ИСОГД, то не потребовалось бы применительно именно к этому единственному документу, как бы производимому в системе ИСОГД, устанавливать Правительством РФ особые процедурные регламентации при наличии общих для ИСОГД регламентаций. Тем самым, Законопроектом прямо подтверждает положение, доказанное выше: ГПЗУ не может подготавливаться в режиме ведения ИСОГД. Это значит, что правовая логика делает невозможным ситуацию размещения статьи о ГПЗУ в главе об информационных системах обеспечения градостроительной деятельности – вскрывает ошибку Законопроекта.

Эта ошибка Законопроекта должна быть исправлена. Для этого есть два способа – рациональный и менее рациональный:

1) рациональный способ - оставить неизменной действующую редакцию ГрК РФ, а именно: а) сохранить ситуацию, согласно которой ГПЗУ может подготавливаться в составе проектов межевания – при образовании новых земельных участков из состава

²² Часть 5 статьи 57 ГрК РФ: *«Порядок ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, требования к технологиям и программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения автоматизированных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти».*

публичных земель для предоставления в целях строительства; б) сохранить название главы 5 ГрК РФ – «Планировка территории»;

2) менее рациональный способ. Если всё же принимается решение об упразднении возможности подготавливать ГПЗУ в составе проектов межевания (при образовании новых земельных участков из состава публичных земель для предоставления в целях строительства), то: а) статья о ГПЗУ не упраздняется и не переводится в другое место из главы 5 ГрК РФ; б) название главы 5 ГрК РФ уточняется следующим образом - «Планировка территории. Градостроительные планы земельных участков».

Пятая группа иных противоречий и ошибок Законопроекта.

1. Законопроект предлагает освободить из-под сферы ведения Градостроительного кодекса Российской Федерации Москву и Санкт-Петербург, предоставив им исключительное право регулировать отношения в области градостроительного зонирования без соотнесения с положениями федерального Кодекса²³. Эта новелла противоречит: части 3 статьи 3 ГрК РФ²⁴; Конституции Российской Федерации, в которой предусмотрены только три вида законодательства, состоящие (а) в исключительном ведении Российской Федерации, (б) в исключительном ведении субъектов Российской Федерации, (в) в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, но не предусмотрена возможность быть четвёртому виду законодательства - не предусмотрена возможность в рамках одного и того же вида законодательства быть смесям, быть разным институтам – институтам, находящимся частично в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и частично - в исключительном ведении субъектов Российской Федерации.

В рассматриваемом случае не может быть иного, как только совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. То есть, порядок утверждения правил землепользования и застройки в Москве и Санкт-Петербурге не может определяться без учёта положений Градостроительного кодекса Российской Федерации.

2. Законопроект предлагает расширить основания для применения института развития застроенных территорий, механистически включив в эти основания случаи, когда на территориях располагаются *«иные объекты капитального строительства, вид разрешенного использования и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту»*²⁵. Ошибочность данной позиции Законопроекта определяется следующими положениями:

- ныне действующий институт развития застроенных территорий применяется в случаях, когда правоотношения выстраиваются между правообладателями недвижимости, ограниченными в своих экономических возможностях самостоятельно преобразовывать принадлежащую им недвижимость – с одной стороны, и внешними инвесторами-застройщиками, обладающими экономическими возможностями преобразовывать не принадлежащую им недвижимость в виде ветхих и аварийных многоквартирных домов – с другой стороны;

- рассматриваемое нововведение Законопроекта относится к ситуации кардинально отличной от той, которая ныне регулируется действующим институтом развития застроенных территорий, а именно Законопроектом предлагается выстраивать правоотношения между двумя группами экономически активных субъектов – между

²³ Делается это посредством введения в ГрК РФ части 8 статьи 63 следующего содержания: *«Утверждение правил землепользования и застройки городов федерального значения Москва и Санкт-Петербург осуществляется в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов государственной власти указанных субъектов Российской Федерации».*

²⁴ Часть 3 статьи 3 ГрК РФ: *«Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие отношения в области градостроительной деятельности, не могут противоречить настоящему Кодексу».*

²⁵ Пункт 3 части 3 статьи 46.1 ГрК РФ в редакции Законопроекта.

«сильными и сильными», между правообладателями недвижимости, экономически способными преобразовывать принадлежащую им недвижимость, и внешними инвесторами-застройщиками, в пользу которых экономически активные правообладатели недвижимости предположительно передают права на принадлежащую им недвижимость по процедурным схемам выстраивания фактически противоположных правоотношений между «слабыми и сильными»;

- Законопроект механистически пытается распространить правовые процедуры, «работающие» при ограниченной области правоотношений между «слабыми и сильными», на область кардинально иных правоотношений между «сильными и сильными». Очевидно, что такое механистическое расширение области применения ныне применяемого института развития застроенных территорий не может быть эффективным, для этого необходимо вводить иные, модифицированные правовые институты.

Законопроект не содержит соответствующих предложений, а то, что предложено Законопроектом, не является оправданным и рациональным с правовой и практической точек зрения.

3. Законопроект создаёт неопределённость в отношении градостроительных планов земельных участков, необоснованно создавая возможность того, что такие планы могут содержать не фиксированный состав правовой информации²⁶. Этим открывается возможность создания на практике неоправданных дополнительных административных барьеров, преодолеваемых, в том числе, коррупционными действиями.

4. Законопроект, не исправляя ошибки, ранее совершённые введением изменений в ГрК РФ, как бы легализует их – распространяет в практику будущих действий следующие противоречия и ошибки:

- мнимую необходимость ненужного определения в проектах планировки «зон планируемого размещения объектов» - зон, которые должны фиксироваться (и фактически фиксируются обозначением мест расположения объектов) в документах предшествующей стадии – в документах территориального планирования;

- освобождение государства в лице Российской Федерации и субъектов Российской Федерации от ответственности за утверждённые ими документы территориального планирования – освобождение, состоявшееся путём упразднения ранее действовавшей части 1 статьи 59 ГрК РФ (при сохранении такой ответственности для органов местного самоуправления);

- иные ошибки Законопроекта, порождённые как неизбежный результат не критического отношения к ранее принятым ошибочным изменениям ГрК РФ²⁷.

²⁶ См. пункт 15 части 4 статьи 57.2 ГрК РФ в редакции Законопроекта.

²⁷ См. правовую информационную систему «Гарант» - Комментарий к ГрК РФ в части института территориального планирования.