

ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

**Проект 1.2.14. Нормативно-правовое регулирование
межевания застроенных территорий жилого назначения**

Аналитическая записка

**«Рекомендации по решению проблемных вопросов правового
характера при подготовке проектов межевания застроенных
территорий жилого назначения»**

Москва, октябрь 2005

Рекомендации по решению проблемных вопросов правового характера при подготовке проектов межевания застроенных территорий жилого назначения

СОДЕРЖАНИЕ

1. Рекомендации общего характера по применению действующего законодательства, регламентирующего подготовку проектов межевания застроенных территорий

2. Рекомендации, адресуемые федеральному законодателю

2.1. Рекомендации по уточнению определения понятия «межевание»

2.2. Рекомендации по оценке исходной ситуации и уточнению норм, регулирующих порядок выделения земельных участков многоквартирных домов в существующей застройке

2.2.1. Рекомендации по оценке исходной ситуации выделения земельных участков многоквартирных домов в существующей застройке с позиций анализа ныне действующих и предлагаемых норм законодательства

2.2.2. Рекомендации по оценке правовой возможности и обеспечению условий для перехода бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирных домах общего земельного участка, сформированного в границах квартала, микрорайона

2.2.3. Рекомендации по уточнению норм, регулирующих порядок выделения земельных участков многоквартирных домов в существующей застройке

2.3. Рекомендации по недопущению деструктивного подхода - «землеустройство без планировки территории». Обсуждение проекта Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования проведения землеустройства» (в части проектов межевания территории)

3. Рекомендации, адресуемые региональному законодателю

4. Рекомендации, адресуемые публичным органам и частным лицам

4.1. Рекомендации по недопущению и исправлению ошибок практики выделения земельных участков по контуру существующих зданий («под отмокту»)

4.2. Рекомендации по недопущению и исправлению ошибок практики, в результате которой появляется «ничья земля в виде щелей», а также происходит наложение границ одних земельных участков на другие, а также на красные линии

4.3. Рекомендации по недопущению ситуации, когда неправомерно выделяются земельные участки под многоквартирными домами в размерах, меньше тех, которые определяются нормативами, действовавшими на период строительства таких домов

4.4. Рекомендации по защите публичных земель посредством установления красных линий и границ зон действия публичных сервитутов

5. Рекомендации органам местного самоуправления по решению проблемных вопросов межевания посредством муниципальных правовых актов. Проект муниципального правового акта «О регулировании деятельности по подготовке

проектов документов по планировке застроенных территорий с целью их межевания – выделения земельных участков, включая земельные участки многоквартирных домов»

(1) Общие положения. Сфера действия и назначение настоящего правового акта

(2) Случаи подготовки проектов документов по планировке застроенных территорий для выделения земельных участков

(3) Порядок подготовки проектов документов по планировке застроенных территорий для выделения земельных участков применительно к различным случаям

(3.1) Порядок выделения границ публичных земель посредством подготовки проектов документов по планировке застроенных территорий в случаях фиксации и упорядочения сложившейся планировочной ситуации

(3.2) Порядок выделения земельных участков на застроенных и не разделенных на земельные участки территориях, обремененных правами третьих лиц, для формирования земельных участков многоквартирных домов по инициативе собственников квартир, администрации города _____

(3.3) Порядок градостроительной подготовки свободных от прав третьих лиц земельных участков в существующей застройке для строительства по инициативе заявителей, администрации города ...

(4) Порядок проведения публичных слушаний по обсуждению проектов документов по планировке застроенных территорий жилого назначения для выделения земельных участков многоквартирных домов

1. Рекомендации общего характера по применению действующего законодательства, регламентирующего подготовку проектов межевания застроенных территорий

(1) Проекты межевания территорий являются разновидностью документации по планировке территории.

(2) Градостроительным кодексом Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ установлена норма, согласно которой документация по планировке территории подготавливается применительно ко всем территориям – застроенным или подлежащим застройке (часть 2 статьи 41), а также незастроенным и не предназначенным для строительства (часть 3 статьи 41). Таким образом, планировка территории становится универсальным способом упорядочения организации территории.

(3) Градостроительным кодексом Российской Федерации определены случаи, когда не требуется подготовка документации по планировке территории. Это три случая, когда правообладатели земельных участков по своей инициативе: 1) разделяют один земельный участок на несколько земельных участков, 2) объединяют несколько земельных участков в один земельный участок и 3) изменяют общую границу нескольких земельных участков. Во всех указанных случаях подготавливается землеустроительная документация в порядке, предусмотренном земельным законодательством, при соблюдении следующих трех требований, установленных частью 4 статьи 41 Градостроительного кодекса Российской Федерации:

1) размеры образованных земельных участков не должны быть меньше минимальных или больше максимальных размеров земельных участков, определенных градостроительным регламентом применительно к соответствующей территориальной зоне (градостроительные регламенты являются составной частью нормативных правовых актов – правил землепользования и застройки);

2) наличие подъездов, подходов к каждому образованному земельному участку;

3) объединение земельных участков в один земельный участок допускается только при условии, если образованный земельный участок будет находиться в границах одной территориальной зоны согласно правилам землепользования и застройки.

Наличие в федеральном законе указанных требований означает необходимость проведения проверки землеустроительной документации на ее соответствие этим требованиям и обеспечения со стороны органов местного самоуправления соответствующего контроля действий правообладателей недвижимости с позиций упорядочения планировочной организации территории.

(4) Градостроительным кодексом Российской Федерации предусмотрены следующие случаи подготовки и соотношения различных видов документации по планировке территории:

1) проекты планировки без проектов межевания в составе проектов планировки (согласно части 1 статьи 42);

2) проекты планировки с проектами межевания в составе проектов планировки и градостроительными планами земельных участков в составе проектов межевания (согласно части 3 статьи 43 и части 6 статьи 43);

3) проекты межевания с градостроительными планами земельных участков в составе проектов межевания (согласно части 1 статьи 43 и части 6 статьи 43);

4) градостроительные планы земельных участков вне состава проектов межевания в виде отдельных документов (согласно части 2 статьи 44).

(5) Назначение проектов планировки определяется двумя позициями – 1) выделение элементов планировочной структуры и 2) установление параметров планируемого развития элементов планировочной структуры (часть 1 статьи 42).

(6) В Градостроительном кодексе Российской Федерации, равно как и в других федеральных законах, не содержится определения термина или понятия «элементы планировочной структуры». Тем не менее, содержание этого понятия раскрывается посредством перечисления этих элементов – «кварталы, микрорайоны, иные элементы», содержащегося в части 1 статьи 41, а также посредством системного анализа содержания понятий «красные линии» и «территории общего пользования» (пункты 11 и 12 статьи 1). Необходимость обращения к понятию «красные линии» определяется тем, что в основной части проекта планировки должны содержаться красные линии, которые подлежат утверждению в составе именно этого и никакого иного вида документации по планировке территории. Красные линии отделяют территории общего пользования, которыми может беспрепятственно пользоваться неограниченный круг лиц (включая площади, улицы, проезды, набережные, скверы, бульвары) и которые не подлежат приватизации (согласно пункту 12 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации), от других территорий, которые находятся или могут находиться в собственности физических и юридических лиц. Кроме этого красные линии обозначают границы земельных участков линейных объектов. Следует принять также во внимание, что красные линии обозначают как существующие, так и планируемые (изменяемые, вновь образуемые) границы территорий общего пользования и границы земельных участков линейных объектов. Это означает, что посредством проектов планировки можно просто фиксировать сложившееся положение дел в части расположения границ «публичных» и «частных» земель (если такая фиксация является рациональной), но можно также и менять такое распределение между публичными и частными землями путем утверждения соответствующих предложений, например, по расширению улиц, проездов, прокладке новых автомобильных дорог, в том числе проходящих и по земельным участкам, находящимся в собственности физических и юридических лиц. В последнем случае факт утверждения планируемых (изменяемых, вновь образуемых) красных линий не означает автоматического причисления соответствующих земельных участков и их частей к территориям общего пользования. Утвержденные в составе проектов планировки красные линии должны в этом случае использоваться как основание для последующего принятия решений о резервировании, об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Таким образом, можно говорить о том, что при установлении красных линий посредством проектов планировки осуществляется первая стадия регулирования планировочной организации территории, когда отделяются «публичные» земли в качестве инфраструктурного планировочного «каркаса» территории (в виде дорог, сетей инженерно-технического обеспечения) от «частных» земель. Первая стадия задает условия и «рамки» осуществления в пределах установленных планировочных элементов последующей стадии регулирования планировочной организации территории – установления границ земельных участков посредством проектов межевания.

(7) В федеральном законодательстве отсутствует определение понятия «межевание». В Земельном кодексе Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ отсутствует и сам термин «межевание». Имеются разночтения в понимании того, что есть «межевание». Содержание данной проблемы и рекомендации по ее решению изложены в разделе 2.1 настоящей аналитической записки.

(8) Применительно к проектам межевания территории Градостроительным кодексом Российской Федерации устанавливаются следующие положения:

- проекты межевания территории всегда подготавливаются в границах элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов), то есть в границах красных линий, установленных проектами планировки (часть 1 статьи 43);

- посредством проектов межевания территории всегда устанавливаются границы земельных участков, расположенных в пределах элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов) как застроенных, так и подлежащих застройке территорий (части 1 и 2 статьи 43);

- проекты межевания территории всегда содержат в своем составе градостроительные планы земельных участков (часть 6 статьи 43);

- проекты межевания территории могут подготавливаться в составе проектов планировки территории или в виде отдельного документа – в случае, когда проекты межевания территории подготавливаются применительно к элементам планировочной структуры (кварталам, микрорайонам), имеющим красные линии, ранее утвержденные в составе проектов планировки (части 1 и 3 статьи 43).

(9) При подготовке проектов межевания застроенных территорий жилого назначения надлежит выполнять два важных требования, регламентирующих размеры земельных участков многоквартирных домов, которые должны устанавливаться с учетом: 1) фактического землепользования и 2) градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки указанных территорий (часть 4 статьи 43 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

«С учетом» означает следующие три возможности применительно к устанавливаемым размерам земельных участков многоквартирных домов, когда такие размеры могут быть:

1) равны показателям, определенным в соответствии с градостроительными нормативами и правилами, действовавшими на период застройки – в случаях, когда сложившееся землепользование (наличие соседних земельных участков и иных объектов недвижимости):

- а) позволяет выдерживать такие показатели без их уменьшения (то есть, не возникает необходимости их уменьшать по причине «стеснения» со стороны существующих соседних объектов);

- б) не требует увеличения таких показателей (по причине отсутствия свободных земельных участков, которые могли бы быть или должны бы быть переданы правообладателям существующих объектов с увеличением площади земельных участков, на которых такие объекты расположены, во избежание возникновения «щелей - ничьей земли»);

2) меньше показателей, определенных в соответствии с градостроительными нормативами и правилами, действовавшими на период застройки – в случаях, когда сложившееся землепользование (наличие соседних земельных участков и иных объектов недвижимости) не позволяет выдержать такие показатели и требует их уменьшения по причине «стеснения» со стороны существующих соседних объектов;

3) больше показателей, определенных в соответствии с градостроительными нормативами и правилами, действовавшими на период застройки – в случаях, когда сложившееся землепользование не только позволяет выдерживать такие показатели, но и устанавливать размеры земельных участков больше таких показателей, однако в некоторых пределах, определяемых с учетом:

- а) наличия выявленных, вновь образуемых свободных от прав третьих лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, которые могут быть предоставлены физическим и юридическим лицам

для строительства определенных типов объектов на таких земельных участках без ущемления прав правообладателей существующих объектов (при соблюдении минимальных расстояний между существующими и планируемыми к строительству объектами, обеспечении подходов, проездов, соблюдении иных предусмотренных законодательством требований);

б) предложений о включении выявленных, вновь образуемых свободных от прав третьих лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в состав территорий общего пользования (например, в качестве парков, скверов);

в) предложений о признании соответствующих элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов) неделимыми с передачей в общую долевую собственность собственникам помещений в многоквартирных домах, собственникам иных объектов недвижимости земельного участка в границах соответствующего элемента планировочной структуры без его «внутреннего» деления на земельные участки при том, что в согласованных пределах будет иметь место превышение указанных показателей.

(10) По поводу выполнения требования об учете фактического землепользования следует принять во внимание содержание проблемного вопроса о правомерности сложившейся в последнее время в некоторых городах России практики установления границ земельных участков по внешнему контуру зданий («по отмошке»). Содержание и рекомендации по решению этого вопроса изложены в разделе 4.1 настоящей аналитической записки.

(11) По поводу выполнения требования части 4 статьи 43 Градостроительного кодекса Российской Федерации об учете градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки территорий, подготовлены рекомендации, которые представлены в разделе 4.3. настоящей аналитической записки и основной смысл которых состоит в следующем.

Федеральный закон устанавливает принцип соблюдения минимального стандарта в части закрепления еще не реализованных прав собственников, нанимателей квартир на пространство вокруг домов, в которых они проживают. Это право может быть реализовано только одним способом – путем межевания. При его проведении (независимо от того, по чьей инициативе и с какими целями оно проводится) должны соблюдаться указанные минимальные стандарты, которые определяются не возникшими в данный момент намерениями (например, намерениями уплотнить существующую застройку путем дополнительного нового строительства), а ранее сложившейся ситуацией. Это предполагает следующую последовательность действий: 1) сначала фиксация и правовое закрепление факта землепользования, который состоялся задолго до возникновения намерений сегодняшнего дня, а затем – 2) уважение закрепленного правовым образом факта (выделенных земельных участков в размерах не меньше минимальных) путем публичного решения вопроса о возможности или невозможности изменения сложившегося землепользования (в том числе и путем уплотнения застройки, если таковое допустимо при наличии свободных участков, или по волеизъявлению правообладателей квартир).

(12) На практике мы еще до сих пор имеем дело с существованием и практической реализацией прямо противоположного принципа, который противоречит федеральному законодательству. Причины такого противоречия, а также рекомендации по его преодолению изложены в разделе 4.3 настоящей аналитической записки.

(13) Состав проектов межевания определяется частью 5 статьи 43 Градостроительного кодекса Российской Федерации. При этом следует отметить следующее. В отличие от проектов планировки, проекты межевания имеют не две, а

только одну часть, подлежащую утверждению, и эта часть включает только чертежи межевания территории. Объяснение такого положения дел состоит в том, что проекты межевания подготавливаются на основании или в составе проектов планировки, которые и содержат все необходимые материалы по обоснованию решений по планировке соответствующей территории.

(14) Градостроительные планы земельных участков подготавливаются не для всех земельных участков, а только для тех земельных участков, которые застроены или предназначены для строительства, реконструкции объектов капитального строительства (часть 1 статьи 44).

Градостроительные планы земельных участков подготавливаются:

- в составе проектов межевания, которые являются составной частью проектов планировки;
- в составе проектов межевания, которые подготавливаются как самостоятельные документы применительно к ранее выделенным (посредством проектов планировки) элементам планировочной структуры (кварталам, микрорайонам);
- в виде отдельного документа.

(15) В виде отдельного документа градостроительные планы земельных участков могут подготавливаться в случаях, когда одновременно имеется сочетание следующих условий:

1) градостроительные планы запрашиваются применительно к ранее сформированным земельным участкам (применительно к которым проведен государственный кадастровый учет и зарегистрированы права), расположенным на уже застроенной территории, при намерении осуществить реконструкцию существующих объектов или построить новые объекты на таких участках;

2) применительно к территории расположения указанных земельных участков установлены посредством правил землепользования и застройки градостроительные регламенты. Только при таком сочетании указанных условий может быть выполнено требование части 17 статьи 46 относительно того, что не требуется проведение процедур, связанных с подготовкой, обсуждением посредством публичных слушаний и утверждением документации по планировке территории, определенных частями 1-16 статьи 46.

(16) Таким образом, во всех случаях, когда мы имеем дело с неразделенной на земельные участки территорией, независимо от того, является ли такая территория застроенной или незастроенной, но подлежащей застройке, надлежит подготавливать проекты планировки с проектами межевания в их составе, или проекты межевания. В таких случаях градостроительные планы земельных участков как самостоятельные документы не подготавливаются, а подготавливаются только в составе документации по планировке территории.

(17) Решения о подготовке документации по планировке территории могут приниматься и при отсутствии документов территориального планирования. Однако такие решения могут приниматься не позднее 1 января 2006 года. С этой даты вводится в действие часть 6 статьи 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно которой не допускается осуществлять подготовку документации по планировке территории при отсутствии документов территориального планирования.

Вводятся два исключения:

- 1) подготовка проектов межевания застроенных территорий;
- 2) подготовка градостроительных планов земельных участков по заявлениям физических или юридических лиц.

Смысл того, почему введены эти исключения, состоит в следующем. В первом случае производится юридическая фиксация ранее состоявшегося, но еще не

закрепленного факта в части прав собственников квартир, других объектов недвижимости на использование земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома, иные объекты недвижимости. То есть, производятся действия, не связанные непосредственно с территориальным планированием, предопределяющим будущее развитие событий. Второй случай также непосредственно не связан с территориальным планированием, поскольку он распространяется на ситуацию, когда уже имеются границы ранее сформированных земельных участков, то есть, нет необходимости производить планировку территории (посредством которой, и устанавливаются пока еще отсутствующие на территории границы земельных участков).

(18) Решение о подготовке документации по планировке территории принимается органом местного самоуправления поселения или органом местного самоуправления городского округа по инициативе указанных органов либо на основании предложений физических или юридических лиц о подготовке документации по планировке территории.

Указанное решение подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, в течение трех дней со дня принятия такого решения и может размещаться на официальном сайте поселения или городского округа в сети "Интернет".

Со дня опубликования решения о подготовке документации по планировке территории физические или юридические лица вправе представить в орган местного самоуправления поселения или орган местного самоуправления городского округа свои предложения о порядке, сроках подготовки и содержании документации по планировке территории (части 1-3 статьи 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

(19) Подготовленная документация по планировке территории проверяется на соответствие следующим требованиям - техническим регламентам (1), градостроительным регламентам (2), а также с учетом следующих положений - границ территорий объектов культурного наследия (3), границ зон с особыми условиями использования территорий (4) - охранных, санитарно-защитных зон, зон охраны объектов культурного наследия, водоохранных зон, зон охраны источников питьевого водоснабжения, зон охраняемых объектов, иных зон.

Указанную проверку осуществляют органы, принявшие решения о подготовке документации по планировке территории.

Таким образом, Градостроительный кодекс Российской Федерации, номинально упразднив согласование и государственную экспертизу документации по планировке территории:

1) сохранил все необходимые требования, связанные с проверкой такого рода документации;

2) технологически объединил разрозненные действия по согласованию и государственной экспертизе в одно сводное действие по проверке такой документации на соответствие всем необходимым требованиям;

3) переложил ответственность на органы, осуществляющие такую проверку.

(20) Градостроительный кодекс Российской Федерации установил ряд особенностей подготовки документации по планировке территории, разрабатываемой на основании решения органа местного самоуправления поселения или органа местного самоуправления городского округа, по сравнению с подготовкой такой документации на основании решений иных органов публичной власти. Эти особенности сводятся к установлению следующих норм:

1) о праве физических и юридических лиц представлять предложения о порядке, сроках подготовки и содержании документации по планировке территории (часть 3 статьи 46);

2) об обязательном рассмотрении на публичных слушаниях проектов планировки территории и проектов межевания территории, подготовленных в составе проектов планировки территории (часть 5 статьи 46);

3) о праве представительного органа местного самоуправления на основании документации по планировке территории вносить изменения в правила землепользования и застройки в части уточнения установленных градостроительным регламентом предельных параметров разрешенного строительства и реконструкции объектов капитального строительства (часть 15 статьи 46).

(21) Решение о подготовке документации по планировке территории принимается органом местного самоуправления поселения или органом местного самоуправления городского округа по инициативе указанных органов либо на основании предложений физических или юридических лиц о подготовке документации по планировке территории (часть 1 статьи 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Толкование этой нормы позволяет дать положительный ответ на вопрос, могут ли физические, юридические лица обеспечивать подготовку проекта планировки, проекта межевания. Такой вывод определяется следующим:

- физическое или юридическое лицо вправе направить соответствующее предложение органу местного самоуправления. Содержание предложения: обеспечить за счет лица, направившего предложение, подготовку документации по планировке территории и представить ее органу местного самоуправления для проверки, обсуждения на общественных слушаниях и утверждения в установленном порядке;

- орган местного самоуправления может принять положительное решение по поводу поступившего предложения.

(22) Порядок организации и проведения публичных слушаний по проекту планировки территории и проекту межевания территории определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования с учетом положений статьи 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

По этому вопросу необходимо учесть следующее. Согласно части 5 статьи 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации до утверждения обязательному рассмотрению на публичных слушаниях подлежат проекты планировки территории и проекты межевания территории, подготовленные в составе проектов планировки территории. Это означает, что федеральный закон:

1) не предусматривает обязательности публичных слушаний по рассмотрению проектов межевания, подготовленных в виде самостоятельных документов (вне состава проектов планировки, то есть тогда, когда проекты межевания подготавливаются в пределах существующих, ранее установленных красных линий кварталов, микрорайонов без изменения таких красных линий);

2) предоставляет органам местного самоуправления самим решить вопрос об обязательности или не обязательности публичных слушаний применительно к проектам межевания, подготовленным вне состава проектов планировки.

При этом, если орган местного самоуправления посредством соответствующего нормативного правового акта (например, посредством Устава муниципального образования, правил землепользования и застройки) принимает решение о том, что применительно к проектам межевания, подготовленным вне состава проектов планировки, не проводятся в обязательном порядке публичные слушания, то

одновременно должны быть определены иные (помимо публичных слушаний) процедуры согласования границ земельных участков их правообладателями.

(23) Документация по планировке территории утверждается главами местных администраций – в случаях принятия решения о разработке документации органами местного самоуправления.

Установлено требование об обязательности опубликования документации по планировке территории в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации.

В соответствии с частью 2 статьи 57 Градостроительного кодекса Российской Федерации орган местного самоуправления городского округа, орган местного самоуправления муниципального района в течение четырнадцати дней со дня получения соответствующих копий документации по планировке территории должны разместить их в информационных системах обеспечения градостроительной деятельности.

Утвержденная документация по планировке территории может быть оспорена в судебном порядке.

(24) Действия по подготовке проектов планировки и проектов межевания территории в их составе в случаях разделения территории на земельные участки, на которой расположены многоквартирные дома, регламентируются помимо норм статьи 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации также частью 2 статьи 6 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации», согласно которой при утверждении указанной документации по планировке территории не допускается требовать предоставления других документов. Под понятие «другие документы» в данном случае подпадает, в частности, и такой документ, как заключение государственной экологической экспертизы.

2. Рекомендации, адресуемые федеральному законодателю

2.1. Рекомендации по уточнению определения понятия «межевание»

Исходная ситуация

1) в федеральном законодательстве отсутствует определение понятия «межевание». В Земельном кодексе Российской Федерации отсутствует и само понятие «межевание»;

2) определение понятия «межевание» может быть выявлено путем толкования законодательных норм и состоит в том, что этим термином определяются только технологические действия, производимые на основе планировочных действий.

Рассмотрим более детально исходную ситуацию. Имеется разночтение в понимании того, что представляет собой «межевание».

Можно реконструировать содержание этого понятия, используя нормы Федерального закона от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ «О землеустройстве», содержащиеся в статье 17 («Межевание объектов землеустройства»):

«Межевание объектов землеустройства представляет собой работы по установлению на местности границ муниципальных образований и других административно-территориальных образований, границ земельных участков с закреплением таких границ межевыми знаками и определению их координат.

Межевание объектов землеустройства осуществляется на основе сведений государственного земельного кадастра, землеустроительной, градостроительной и иной связанной с использованием, охраной и перераспределением земель документации.

Межевание объекта землеустройства включает в себя следующие работы:

*определение границ объекта землеустройства на местности и их согласование;
закрепление на местности местоположения границ объекта землеустройства
межевыми знаками и определение их координат или составление иного описания
местоположения границ объекта землеустройства;
изготовление карты (плана) объекта землеустройства».*

С одной стороны, в указанном законе обозначается некий этап, предшествующий межеванию («межевание объектов землеустройства осуществляется на основе ... документации»). С другой стороны, собственно межевание фактически представляется как технические работы на местности. В ранее действовавшем Градостроительном кодексе Российской Федерации 1998 года и новом Градостроительном кодексе Российской Федерации зафиксированы нормы, регламентирующие действия, предшествующие техническим работам на местности. Это подготовка той самой «документации», о которой говорится в главе 5 нового Градостроительного кодекса Российской Федерации – проектов межевания, градостроительных планов в составе проектов межевания. В частности, в части 3 статьи 44 Градостроительного кодекса Российской Федерации указывается состав градостроительных планов земельных участков:

«В составе градостроительного плана земельного участка указываются:

- 1) границы земельного участка;*
- 2) границы зон действия публичных сервитутов;*
- 3) минимальные отступы от границ земельного участка в целях определения мест допустимого размещения зданий, строений, сооружений, за пределами которых запрещено строительство зданий, строений, сооружений;*
- 4) информация о градостроительном регламенте (в случае, если на земельный участок распространяется действие градостроительного регламента). При этом в градостроительном плане земельного участка, за исключением случаев предоставления земельного участка для государственных или муниципальных нужд, должна содержаться информация о всех предусмотренных градостроительным регламентом видах разрешенного использования земельного участка;*
- 5) информация о разрешенном использовании земельного участка, требованиях к назначению, параметрам и размещению объекта капитального строительства на указанном земельном участке (в случаях, если на земельный участок не распространяется действие градостроительного регламента или для земельного участка не устанавливается градостроительный регламент);*
- 6) информация о расположенных в границах земельного участка объектах капитального строительства, объектах культурного наследия;*
- 7) информация о технических условиях подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения (далее - технические условия);*
- 8) границы зоны планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд.*

4. В состав градостроительного плана земельного участка может включаться информация о возможности или невозможности его разделения на несколько земельных участков».

В части 5 указанной статьи содержится норма о том, что «форма градостроительного плана земельного участка устанавливается Правительством Российской Федерации».

Рекомендации. Предлагается ввести в Земельный кодекс Российской Федерации понятие «межевание» как комплексное действие, состоящее из двух этапов:

1) первый этап: планировка-межевание, осуществляемая посредством подготовки, обсуждения и утверждения документации по планировке территории (проектов планировки, проектов межевания) в порядке, определенном градостроительным законодательством. На землях, применительно к которым градостроительные регламенты не устанавливаются (земли лесного фонда, земли сельскохозяйственного назначения и другие), действия по планировке территории регламентируются лесным, земельным и иным законодательством. Результатом первого этапа по планировке-межеванию являются утвержденные в установленном порядке градостроительные планы земельных участков, а также проекты планов земельных участков (для земель, градостроительные регламенты применительно к которым не устанавливаются), которые используются как основание для проведения второго – технологического – этапа межевания;

2) второй этап: проведение землеустроительных работ по выносу на местность границ земельных участков на основе и в соответствии с градостроительными планами земельных участков (проектами планов земельных участков).

2.2. Рекомендации по оценке исходной ситуации и уточнению норм, регулирующих порядок выделения земельных участков многоквартирных домов в существующей застройке

Исходная ситуация относительно порядка выделения земельных участков многоквартирных домов в существующей застройке определяется:

1) ныне действующими нормами статьи 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» (также по тексту – ФЗ-189);

2) проектом Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Жилищного кодекса Российской Федерации», принятым в первом чтении Государственной Думой 18 мая 2005 года (№ 146164-4).

Рассмотрим и ныне действующие нормы, и предложения по изменению норм ныне действующего законодательства, после чего предложим соответствующие рекомендации.

2.2.1. Рекомендации по оценке исходной ситуации выделения земельных участков многоквартирных домов в существующей застройке с позиций анализа ныне действующих и предлагаемых норм законодательства

Исходная ситуация относительно порядка выделения земельных участков многоквартирных домов в существующей застройке с позиций анализа норм статьи 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации».

Исходная ситуация наиболее наглядным образом может быть охарактеризована результатами поиска ответа на вопрос, могут ли физические, юридические лица обеспечивать подготовку проекта планировки территории, проекта межевания территории. Такой ответ определяется толкованием частей 3-5 статьи 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации». Указанные нормы сформулированы следующим образом:

«3. В случае, если земельный участок, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества, не сформирован до введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации».

Федерации, на основании решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме любое уполномоченное указанным собранием лицо вправе обратиться в органы государственной власти или органы местного самоуправления с заявлением о формировании земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом.

4. Формирование земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, осуществляется органами государственной власти или органами местного самоуправления.

5. С момента формирования земельного участка и проведения его государственного кадастрового учета земельный участок, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества, переходит бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме».

Толкование приведенных норм действующего ФЗ-189 складывается из следующих позиций.

Во-первых, «формирование земельного участка» означает осуществление: 1) землеустроительных действий по выносу на местность границ земельного участка и 2) государственного кадастрового учета на основании документов, подготовленных в результате землеустроительных действий.

Во-вторых, землеустроительные действия по выносу на местность границ земельного участка могут быть осуществлены только на основании некоторого проекта плана земельного участка, подготовленного до того, как начнутся указанные землеустроительные действия. То есть, подготовка такого проекта плана земельного участка не подпадает под определение «формирование земельного участка».

В-третьих, согласно рассматриваемому ФЗ-189 органы местного самоуправления будут обязаны за счет бюджета провести землеустроительные действия и государственный кадастровый учет земельного участка (последний в соответствии с Федеральным законом от 2 января 2000 года № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» производится бесплатно). При этом:

- органы местного самоуправления будут обязаны выполнить за счет бюджета только землеустроительные действия, но не работы по подготовке проекта плана земельного участка;

- подготовка проекта плана земельного участка означает проведение работ по подготовке проекта межевания;

- подготовка проекта межевания является обязательным действием (поскольку без него невозможно осуществить «формирование земельного участка»), которое не подпадает под определения статьи 16 ФЗ-189 и которое:

- а) может быть осуществлено органом местного самоуправления за счет бюджета в ответ на поступившее заявление «о формировании земельного участка», а может и не быть осуществлено. Во всяком случае, федеральный закон не устанавливает на этот счет обязанности органа местного самоуправления;

- б) может быть осуществлено за счет лиц, направивших заявление «о формировании земельного участка».

Поэтому получается, что до направления заявления «о формировании земельного участка» должен быть подготовлен и утвержден в установленном порядке проект межевания территории. До тех пор, пока проекта межевания нет, орган местного самоуправления не может выполнить предписанную ему федеральным законом ФЗ-189 обязанность осуществить «формирование земельного участка».

Таким образом, на текущий момент (октябрь 2005 года) имеет место определенный пробел законодательства. Понимание того, что указанный пробел

должен быть выполнен, стало одной из причин подготовки и принятия в первом чтении проекта федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Жилищного кодекса Российской Федерации».

Исходная ситуация относительно порядка выделения земельных участков многоквартирных домов в существующей застройке с позиций анализа проекта Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Жилищного кодекса Российской Федерации».

Указанным законопроектом предлагается ввести изменения в статью 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации». В проекте закона, принятого в первом чтении Государственной Думой 18 мая 2005 года, предлагается следующая редакция статьи:

«1. Земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом и в отношении которого проведен государственный кадастровый учет до введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации, переходит бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме независимо от формы владения и пользования указанным земельным участком, которая была установлена до введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации.

2. В случае, если в отношении земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, не проведен государственный кадастровый учет до введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации, на основании решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме уполномоченное указанным собранием лицо обращается в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, указанные в статье 29 Земельного кодекса Российской Федерации, с заявлением о проведении государственного кадастрового учета указанного земельного участка.

3. Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, указанные в части второй настоящей статьи, в течение тридцати рабочих дней со дня подачи соответствующего заявления о проведении государственного кадастрового учета указанного земельного участка осуществляет все предусмотренные законодательством действия, необходимые для его государственного кадастрового учета, в том числе подготовку проекта установления границ земельного участка, без взимания платы с заявителя, и подает в орган, осуществляющий деятельность по ведению государственного земельного кадастра, необходимые для проведения государственного кадастрового учета земельного участка документы. Выданная органом, осуществляющим деятельность по ведению государственного земельного кадастра, удостоверенная в установленном законодательством порядке кадастровая карта (план) земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, в течение трех рабочих дней со дня выдачи такого документа передается исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления лицу, обратившемуся к ним с заявлением о проведении государственного кадастрового учета в соответствии с частью второй настоящей статьи.

4. Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, указанные в статье 29 Земельного кодекса Российской Федерации, вне зависимости от наличия заявления о проведении государственного кадастрового учета земельного участка обеспечивают выполнение процедуры по проведению

государственного кадастрового учета, установленной частью 3 настоящей статьи, в срок до 1 июля 2006 года.

5. Выдача разрешений на ввод в эксплуатацию многоквартирных домов, построенных или реконструированных после введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации на земельных участках, не прошедших государственный кадастровый учет, не допускается.»

Анализ предложенных изменений статьи 16 ФЗ-189 показывает, что редакция проекта закона в первом чтении не снимает все уровни неопределенности.

Во-первых, относительно сомнительной формулировки пункта 2, где говорится о том, что «... на основании решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме уполномоченное указанным собранием лицо обращается...». Представляется более адекватным иное положение, когда любой собственник любого помещения в многоквартирном доме обладает правом обращения в органы власти с заявлением о проведении государственного кадастрового учета земельного участка вне зависимости от наличия или отсутствия полномочий, предоставленных общим собранием.

Во-вторых, неверным является упоминание об «исполнительном органе государственной власти», к которому обращается уполномоченное общим собранием лицо «с заявлением о проведении государственного кадастрового учета указанного земельного участка» по следующим причинам:

1) проведение государственного кадастрового учета земельного участка многоквартирного дома в существующей застройке может состояться только после выделения такого земельного участка из состава элемента планировочной структуры – квартала, микрорайона;

2) указанное выделение земельного участка может быть осуществлено только как результат подготовки и утверждения документации по планировке территории (проекта планировки с проектом межевания в составе проекта планировки, или проекта межевания вне состава проекта планировки). Иного способа выделения земельных участков многоквартирных домов в существующей застройке нет и быть не может;

3) документация по планировке территории подготавливается по решениям исполнительных органов государственной власти только в случаях, когда посредством такой документации решаются вопросы о размещении объектов капитального строительства федерального или регионального значения (см. части 2 и 3 статьи 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Таким образом, в рассматриваемом случае бессмысленно обращаться в исполнительный орган государственной власти, который не уполномочен принимать решения о выделении земельных участков многоквартирных домов в существующей застройке.

В-третьих, сохраняется неопределенность относительно того, какие действия и в какой срок должны осуществить органы местного самоуправления в ответ на подачу заявления о проведении государственного кадастрового учета земельного участка. Говорится, что орган местного самоуправления «осуществляет все предусмотренные законодательством действия, необходимые для его государственного кадастрового учета, в том числе подготовку проекта установления границ земельного участка, без взимания платы с заявителя». Что означает «все предусмотренные законодательством действия, необходимые для его государственного кадастрового учета, в том числе подготовку проекта установления границ земельного участка»? Гипотетически в контексте данной фразы можно говорить о двух случаях:

1) выполнение только землеустроительных работ, результатом которых становится «подготовка проекта установления (на местности) границ земельного

участка». Такие работы можно выполнить в течение тридцати дней, но при этом надо иметь в виду, что эти работы выполняются на основании ранее уже подготовленной и утвержденной документации по планировке территории. Тогда заявление должно содержать ссылку на наличие утвержденной документации. Но тогда и заявления не потребуются, поскольку, если имеется такая документация, сам орган местного самоуправления может произвести и землеустроительные работы, и государственный кадастровый учет земельных участков, не дожидаясь поступления заявлений;

2) и подготовка документации по планировке территории, и выполнение землеустроительных работ, и проведение государственного кадастрового учета выделенных земельных участков. Если предположить такой состав «всех предусмотренных законодательством действий», то возникает коллизия между нормами законопроекта и нормами статьи 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации, регламентирующей процедуры подготовки документации по планировке территории. Суть коллизии – невозможность осуществить подготовку и утверждение документации по планировке территории (не говоря уже о последующих землеустроительных и учетных действиях) в отпущенные законопроектом тридцать дней. Нельзя также забывать норму части 8 статьи 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно которой «заказ на подготовку документации по планировке территории выполняется в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Таким образом, предлагаемые измененные формулировки ФЗ-189 ничего не изменяют в части того, что они не могут применяться к действиям по подготовке документации по планировке территории, а могут распространяться только и исключительно к последующим землеустроительным и учетным действиям, осуществляемым при наличии утвержденной документации по планировке территории. Это означает, что законопроект в нынешнем его виде не решает, но усугубляет проблему, поскольку создает коллизии с нормами действующего законодательства.

2.2.2. Рекомендации по оценке правовой возможности и обеспечению условий для перехода бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирных домах общего земельного участка, сформированного в границах квартала, микрорайона

Для проведения указанной оценки норм законодательства предлагается выделить и проанализировать несколько значимых вопросов.

Во-первых, вопрос об определении понятия «земельный участок». В федеральном законодательстве имеется два определения этого понятия:

- в пункте 2 статьи 6 Земельного кодекса Российской Федерации – «Земельный участок как объект земельных отношений - часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке»;

- в статье 1 Федерального закона «О государственном земельном кадастре» - «земельный участок - часть поверхности земли (в том числе поверхностный почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке уполномоченным государственным органом, а также все, что находится над и под поверхностью земельного участка, если иное не предусмотрено федеральными законами о недрах, об использовании воздушного пространства и иными федеральными законами».

Для обсуждаемой правовой возможности важно отметить три позиции применительно к земельному участку: 1) наличие границ, 2) наличие факта

удостоверения границ; 3) отсутствие препятствий для того, чтобы первые две позиции распространялись на земельный участок в границах красных линий элемента планировочной структуры – квартала или микрорайона.

Во-вторых, следует обратить внимание на наличие понятия «общий земельный участок», которое содержится в пункте 1 части 2 статьи 136 Жилищного кодекса Российской Федерации: «Товарищество собственников жилья может быть создано при объединении: 1) нескольких многоквартирных домов, помещения в которых принадлежат различным (не менее чем двум) собственникам помещений в многоквартирном доме, с земельными участками, расположенными на общем земельном участке или нескольких соседних (граничащих) земельных участках, сетями инженерно-технического обеспечения и другими элементами инфраструктуры».

Применительно к обсуждаемой правовой возможности важно отметить две позиции: 1) возможность расположения на одном «общем земельном участке» нескольких многоквартирных домов; 2) возможность того, что «общим земельным участком», на котором расположено несколько многоквартирных домов, является земельный участок в границах красных линий элемента планировочной структуры – квартала или микрорайона.

В-третьих, в части 1 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации содержится следующая норма: «Границы и размер земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, определяются в соответствии с требованиями земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности».

Эта норма:

1) в совокупности с нормой пункта 1 части 2 статьи 136 Жилищного кодекса Российской Федерации не блокирует возможность толкования, что земельным участком, на котором расположен многоквартирный дом, может считаться общий земельный участок, на котором расположен не только данный многоквартирный дом, но также и другой многоквартирный дом, несколько многоквартирных домов;

2) определяет необходимость того, чтобы границы и размер земельного участка (в том числе и общего земельного участка) были установлены в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности.

В соответствии с законодательством о градостроительной деятельности границы и размер общего земельного участка как квартала или микрорайона могут устанавливаться посредством красных линий, утверждаемых в составе проектов планировки. Поскольку проекты планировки, равно как и красные линии в составе проектов планировки, утверждаются до начала строительства, то можно считать, что значительная часть многоквартирных домов уже находится на сформированных земельных участках (в случае, когда произведен государственный кадастровый учет земельных участков в границах кварталов, микрорайонов). То есть, на эти многочисленные случаи распространяется норма пункта 2 статьи 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», согласно которой: «Земельный участок, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества, который сформирован до введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации и в отношении которого проведен государственный кадастровый учет, переходит бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме».

Следует особо выделить следующие положения принципиальной значимости. Федеральный закон «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»:

1) устанавливает требование о переходе бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирных домах земельных участков, сформированных до введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации, включая общие земельные участки, сформированные в границах красных линий кварталов, микрорайонов (что было доказано выше);

2) устанавливает требования о формировании земельных участков для каждого отдельного многоквартирного дома после введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации;

3) не устанавливает на период после введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации требования о формировании общих земельных участков для нескольких многоквартирных домов, расположенных в пределах кварталов, микрорайонов;

4) на период после введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации не блокирует действия по формированию общих земельных участков для нескольких многоквартирных домов, расположенных в пределах кварталов, микрорайонов.

Последнее положение «открывает дорогу» для инициативных действий публичной власти (прежде всего органов местного самоуправления) по передаче собственникам помещений в многоквартирных домах в общую долевую собственность земельных участков в границах кварталов, микрорайонов. В случаях, если ранее не были утверждены красные линии, действия производятся в следующем порядке:

1) подготавливается и утверждается в установленном порядке документация по планировке застроенных территорий. При этом в такой документации определяются и утверждаются только две позиции:

а) красные линии, в том числе красные линии, определяющие границы территорий общего пользования в пределах кварталов, микрорайонов – парки, скверы, бульвары, которые будут оставаться в муниципальной собственности;

б) границы зон действия публичных сервитутов для обеспечения прохода, проезда, пребывания неограниченному кругу лиц;

2) обеспечивается государственный кадастровый учет общих земельных участков в границах красных линий кварталов, микрорайонов. С момента государственного кадастрового учета сформированные общие земельные участки переходят в общую долевую собственность собственников помещений в нескольких многоквартирных домах, расположенных на территории соответствующего квартала, микрорайона.

В дальнейшем частные лица по своей собственной инициативе и за свои средства могут разделять общий земельный участок на несколько земельных участков для каждого многоквартирного дома – если в том возникнет необходимость и будет достигнуто согласие собственников.

Указанная схема реализована в виде рекомендаций, представленных в разделах 2.2.3 и 5 (3).

2.2.3. Рекомендации по уточнению норм, регулирующих порядок выделения земельных участков многоквартирных домов в существующей застройке

Предлагается внести изменения в Земельный кодекс Российской Федерации и в статью 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации».

1. Ввести в Земельный кодекс Российской Федерации определение понятия «публичные земли», содержание которого определяется тем, что публичные земли

включают территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц, а именно:

1) территории общего пользования, границы которых зафиксированы красными линиями, утвержденными в составе проектов планировки;

2) территории в границах зон действия публичных сервитутов, используемых для прохода, проезда, обслуживания сетей и объектов инженерно-технического обеспечения и иных подобных целях.

2. Статью 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» изложить в следующей примерной редакции:

«1. Земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом и в отношении которого в соответствии с требованиями законодательства¹ проведен государственный кадастровый учет до введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации, переходит бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме независимо от формы владения и пользования указанным земельным участком, которая была установлена до введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации.

2. Если на день введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации не выполнены условия части 1 настоящей статьи, то бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирных домах переходит земельный участок в обозначенных красными линиями границах жилого квартала, жилого микрорайона в случае, если до введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации в установленном порядке был проведен государственный кадастровый учет соответствующего земельного участка в обозначенных красными линиями границах квартала, микрорайона, за исключением публичных земель, а также земельных участков, ранее прошедших государственный кадастровый учет, или предоставленных физическим, юридическим лицам в соответствии с законодательством.

3. Если на день введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации не выполнены условия частей 1, 2 настоящей статьи, то в соответствии со сроками, установленными законами субъектов Российской Федерации, но не позднее 1 января 2008 года органы местного самоуправления обеспечивают:

- определение красными линиями границ жилых кварталов, жилых микрорайонов, а также определение красными линиями и границами зон действия публичных сервитутов публичных земель в пределах жилых кварталов, жилых микрорайонов;

- государственный кадастровый учет земельных участков, которые являются жилыми кварталами, жилыми микрорайонами, а также публичных земель.

С момента государственного кадастрового учета земельного участка, который является жилым кварталом, жилым микрорайоном, бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирных домах переходит земельный участок в обозначенных красными линиями границах жилого квартала, микрорайона за исключением публичных земель, а также земельных участков, ранее прошедших государственный кадастровый учет, или предоставленных физическим, юридическим лицам в соответствии с законодательством.

4. Собственники помещений в многоквартирных домах, иные заинтересованные лица вправе по своей инициативе и за свой счет подготовить и представить на согласование в установленном порядке органу местного самоуправления:

¹ Включение фразы «в соответствии с требованиями законодательства» обусловлено необходимостью воспрепятствовать ситуации, когда земельные участки многоквартирных домов выделяются «под отпустку». О неправомерности такой ситуации см. раздел 4.1 настоящей аналитической записки.

1) проект документации по планировке территории, посредством которой определяются границы жилых кварталов, жилых микрорайонов, публичных земель;

2) проект документации по планировке территории, посредством которой помимо положений, указанных в пункте 1 настоящей части, определяются также границы земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома, проекты градостроительных планов таких земельных участков.

Указанные проекты подлежат согласованию органом местного самоуправления в порядке, определенном законодательством о градостроительной деятельности, в том числе путем проверки их соответствия требованиям части 4 статьи 41 и части 4 статьи 43 Градостроительного кодекса Российской Федерации, а также установленным границам публичных земель.

»

2.3. Рекомендации по недопущению деструктивного подхода - «землеустройство без планировки территории». Обсуждение проекта Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования проведения землеустройства» (в части проектов межевания территории)

Необходимость данного раздела настоящих рекомендаций возникла в связи с размещением в августе 2005 года на сайте Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации (www.economy.gov.ru) проекта Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования проведения землеустройства».

Применительно к теме настоящей аналитической записки, посвященной вопросам подготовки проектов межевания, следует выделить наиболее значимые нормы указанного законопроекта. В законопроекте содержатся предложения по внесению следующих изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации.

1. Пункт 11 статьи 1 изложить в новой редакции: «11) красные линии - условные линии, определяющие границы частей земельных участков, подлежащих застройке в соответствии с градостроительным регламентом».

Следует напомнить два определения Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее по тексту настоящего раздела – ГрК РФ):

«красные линии - линии, которые обозначают существующие, планируемые (изменяемые, вновь образуемые) границы территорий общего пользования, границы земельных участков, на которых расположены сети инженерно-технического обеспечения, линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения (далее - линейные объекты)»;

«территории общего пользования - территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (в том числе площади, улицы, проезды, набережные, скверы, бульвары)».

Если предположить, что предлагаемая норма будет принята, то:

- площади, скверы, бульвары, набережные, а также парки и другие подобные территории общего пользования будут подлежать застройке, что неверно;

- должна будет упразднена норма ГрК РФ о том, что на указанные территории общего пользования действие градостроительных регламентов не распространяется, что также неверно.

Очевидно, что предлагаемое изменение недопустимо.

2. Законопроектом предлагается в первой части статьи 41 ГрК РФ слова «установления границ земельных участков, на которых расположены объекты капитального строительства, границ земельных участков, предназначенных для строительства и размещения линейных объектов» исключить.

Следует напомнить, что статья 41 ГрК РФ называется «Назначение и виды документации по планировке территории», а ее первая часть сформулирована следующим образом: «Подготовка документации по планировке территории осуществляется в целях обеспечения устойчивого развития территорий, выделения элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов, иных элементов), установления границ земельных участков, на которых расположены объекты капитального строительства, границ земельных участков, предназначенных для строительства и размещения линейных объектов».

Предлагаемое изменение означает:

- фактическую ликвидацию градостроительного проектирования: без такого проектирования невозможно в принципе выделять земельные участки, поскольку установление их границ является производным результирующим действием, основанным на приобретенном посредством проектирования конкретном знании того, для чего, для каких объектов, какого размера и назначения объектов и в каком месте необходимы земельные участки именно такого, а не другого размера;

- внутреннее противоречие и невозможность реализовать предлагаемую норму после ее «урезания». То, что это действительно невозможно, следует неизбежным образом из следующей логики: остается только выделение элементов планировочной структуры – кварталов, микрорайонов; границы кварталов, микрорайонов – это красные линии; одновременно красные линии – это границы улиц; границы улиц определяются их классификацией и технологическими профилями в зависимости от нагрузок, количества существующего и прогнозируемого населения, объемов грузопотоков; классификацию и технологические профили улиц невозможно определить без соответствующих расчетов; расчеты – это неотъемлемый компонент градостроительного проектирования; получается, что без этого и границы кварталов, микрорайонов установить невозможно.

Круг замыкается: «урезав» рассматриваемую норму законопроект создает коллапс. Фактически предлагается отказаться от градостроительного проектирования и довольствоваться только землеустройством, но при этом с логической неотвратимостью выясняется, что землеустройство не может решать элементарные задачи, если они не решены градостроительным проектированием, которое предлагается упразднить.

3. Законопроектом предлагается статью 43 ГрК РФ изложить в новой редакции:

«Статья 43. Проекты границ земельных участков

1. Проект границ земельных участков разрабатывается в составе проекта планировки территории или на его основании - в виде отдельного документа.

2. Требования к содержанию проекта, порядок его согласования и утверждения определяются земельным законодательством.»

Напомним, что статья 43 ГрК РФ называется «Проекты межевания территории». То есть, предлагается упразднить проекты межевания территории как ненужное, избыточное действие.

Посмотрим, так ли это на самом деле. Но прежде, напомним еще несколько значимых позиций из статьи 43 ГрК РФ применительно к случаю, когда проекты

межевания подготавливаются в виде отдельного документа, а также из статьи 44 ГрК РФ:

1) проект межевания должен содержать ряд позиций, которые абсолютно необходимы и которые невозможно определить вне системы градостроительного проектирования, а именно:

- линии отступа от красных линий в целях определения места допустимого размещения зданий, строений, сооружений. Такого рода отступы определяются требованиями технологии и безопасности, они не могут быть определены никаким иным способом, как только посредством градостроительного проектирования;

- границы формируемых земельных участков, планируемых для предоставления физическим и юридическим лицам для строительства. Данная позиция с самоочевидностью предполагает действия по градостроительному проектированию;

- границы зон действия публичных сервитутов. Это проезды, проходы, места пребывания. Их определение – это соблюдение функциональных и технологических требований. Соблюдение таких требований не может быть обеспечено никаким иным способом, как только посредством градостроительного проектирования;

2) в составе проектов межевания не может не быть градостроительных планов земельных участков (см. часть 6 статьи 43 ГрК РФ). В свою очередь градостроительные планы земельных участков должны содержать не только проекты границ земельных участков, но и многое другое, что также абсолютно необходимо и что может быть определено только посредством действий в системе градостроительного проектирования, а именно:

- границы зон действия публичных сервитутов (см. выше о соблюдении функциональных и технологических требований применительно к публичным сервитутам);

- «пятно застройки» - минимальные отступы от границ земельного участка в целях определения мест допустимого размещения зданий, строений, сооружений, за пределами которых запрещено строительство зданий, строений, сооружений;

- информация о градостроительном регламенте;

- информация о технических условиях подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения (далее - технические условия);

- границы зоны планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд.

Таким образом, смысл предлагаемых изменений в статью 43 ГрК РФ предельно прост: 1) вместе с проектами межевания упразднить осуществляемые публичной властью действия по планировке территории как неотъемлемого компонента градостроительного проектирования; 2) совершив «урезания», сузить задачу до примитивного - до установления только границ земельных участков, то есть приблизить предмет регулирования к землеустройству, который без такого «урезания» в землеустройство никак не вмещается.

Очевидно, что предлагаемое изменение недопустимо.

4. Законопроектом предлагается в части 2 статьи 44 ГрК РФ слова «в составе проекта межевания территории или» заменить словами «на основании кадастрового плана земельного участка».

Воспроизведем для ясности формулировку, которая получится в результате предлагаемых изменений: «Подготовка градостроительного плана земельного участка осуществляется на основании кадастрового плана земельного участка в виде отдельного документа».

Предельно простая логика ГрК РФ такова:

- публичная власть имеет дело с неразделенной на земельные участки территорией;
- публичная власть должна первоначально выделить пока еще отсутствующие земельные участки из неразделенной территории;
- есть только один способ это сделать – подготовить документацию по планировке территории, в данном случае – подготовить проект межевания;
- в результате появляется несколько впервые определенных земельных участков;
- применительно к каждому из них (в составе проекта межевания) подготовлен проект градостроительного плана земельного участка;
- в градостроительном плане земельного участка определяются не только его границы, но и многое другое, что является абсолютно необходимым для его дальнейшего использования (см. выше);
- при застроенной территории проекты межевания вместе с градостроительными планами земельных участков в их составе обсуждаются с населением (в том числе посредством публичных слушаний – в установленных случаях) и утверждаются администрацией;
- утвержденные в составе проектов межевания градостроительные планы земельных участков становятся основанием для выполнения землеустроительных работ
- выноса утвержденных публичной властью границ земельных участков на местность с последующим производством государственного кадастрового учета сформированных земельных участков;
- в случае свободных от прав третьих лиц земельных участков происходит их предоставление физическим и юридическим лицам в установленном порядке и после этого - государственная регистрация прав на земельные участки.

Однажды совершенная рассматриваемым законопроектом погрешность в логике рано или поздно должна привести к абсурду, что и произошло в данном случае: «телега поставлена впереди лошади».

Заключение по результатам анализа рассмотренного законопроекта складывается из следующих взаимосвязанных позиций, относящихся к вопросу о соотношении планировки территории и землеустроительных действий:

1) предлагается изъять из ГрК РФ все то, что не является границами, а все, что является границами перевести в область, которая автоматически подпадает под предмет законодательства о землеустройстве;

2) «изъятые» никуда не помещаются – землеустройство не может «проглотить изъятые» из ГрК РФ. А между тем «изъятые» – это то, в результате чего появляются границы, это планировка территории, это неотъемлемый компонент градостроительного проектирования, это основание без которого землеустроительные действия вообще производиться не могут (за исключением ограниченного числа случаев сугубо технологического характера);

3) фактически законопроект о совершенствовании проведения землеустройства в рассмотренной части упраздняет основания для проведения самого землеустройства – «рубят сук, на котором он должен сидеть».

Есть две причины для такого конфуза. Первая причина – это недоработки авторов законопроекта, которые не хотят доводить до логического завершения свои собственные исходные посылки и целевые установки ввиду того, что такие установки предопределены заданными корпоративными интересами. Вторая – это «недосказанность» самого законодательства, которая провоцирует контрпродуктивную

инициативу по эрозии заложенного фундамента, вместо продолжения усилий по его надстройке.

С тем, чтобы снять вторую причину предлагается отнестись внимательно к имеющейся «недосказанности» и ввести необходимые изменения в федеральное земельное законодательство.

Смысл предлагаемого изменения состоит в том, чтобы ввести ныне отсутствующую норму, логика которой уже фактически закреплена в законодательстве, но не сформулирована в явном виде, следующего содержания: утвержденные в установленном порядке в составе документации по планировке территории градостроительные планы земельных участков являются основанием для производства землеустроительных действий – выноса на местность границ земельных участков, подготовки землеустроительной документации для государственного кадастрового учета сформированных земельных участков.

3. Рекомендации, адресуемые региональному законодателю

На практике выявился вопрос следующего содержания:

- имеются застроенные территории, применительно к которым не установлены красные линии по причине либо того, что документация по планировке ранее не разрабатывалась, либо по причине утраты ранее разработанной документации по планировке территории;

- по данному поводу высказывается неверное мнение, состоящее в том, что для фиксации фактически существующих (но формально отсутствующих) красных линий необходима подготовка и утверждение полномасштабного проекта планировки.

В части 1 статьи 41 ГрК РФ сказано: «Подготовка документации по планировке территории осуществляется в целях ... выделения элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов, иных элементов)...». Спрашивается, что такое «выделение»? Выделять можно то, что еще до сих пор не выделено, то есть делать нечто новое, чего еще не было, то есть проектировать на пустом месте, или на занятом месте, но осуществлять при этом преобразования-изменения.

В обсуждаемом случае «выделение» давным-давно состоялось, но не посредством «сегодняшнего» рисования красных линий на бумаге, а посредством ранее состоявшейся укладки асфальта, бордюрных камней, строительства зданий. То есть, в данном случае речь идет не о «выделении», о котором говорится в ГрК РФ, а о «фиксации факта», о котором в ГрК РФ не говорится. По причине того, что законодательство о градостроительной деятельности является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, последние могут своими законами доурегулировать то, о чем не говорится в ГрК РФ. Ниже приводится текст (выделен курсивом) проекта статей закона субъекта Российской Федерации, который может регулировать рассмотренный вопрос.

Статья ... Назначение и виды документации по планировке территории

<...>

5. Подготовка документации по планировке территории может осуществляться путем фиксации на застроенных территориях красных линий, обозначающих одновременно границы существующих территорий общего пользования и границы существующих элементов планировочной структуры застроенных территорий (кварталов, микрорайонов, иных элементов), без установления или с установлением границ зон действия публичных сервитутов – в случаях, когда:

1) отсутствует необходимость выделения фактически выделенных осуществленной застройкой элементов планировочной структуры;

2) отсутствуют проекты планировки территории по причине их утраты, или того, что такие проекты не утверждались ранее.

В указанных случаях, фиксация красных линий (с установлением или без установления границ зон действия публичных сервитутов) производится посредством документации по планировке территории в виде проектов красных линий.

Порядок фиксации красных линий (с установлением или без установления границ зон действия публичных сервитутов) определяется частью 5 статьи ... настоящего Закона.

6. Переходные положения о подготовке документации по планировке территории путем фиксации на застроенных территориях красных линий определяются частью ... статьи ... настоящего Закона.

Статья ... Особенности выделения и фиксации границ публичных земель посредством подготовки проектов документов по планировке территории в случаях застроенных территорий

<...>

5. Фиксация границ публичных земель на застроенных территориях осуществляется в случаях, определенных частью 5 статьи ... настоящего Закона.

При фиксации границ публичных земель на застроенных территориях предметами согласования и утверждения являются:

- 1) красные линии,
- 2) границы зон действия публичных сервитутов – в случае их установления.

Субъектами согласования являются правообладатели земельных участков смежно-расположенных по отношению к красным линиям, а также земельных участков, по которым проходят границы зон действия публичных сервитутов – в случае их установления.

Уполномоченный орган местного самоуправления в области градостроительной деятельности направляет в один и тот же день всем указанным правообладателям земельных участков извещение, в котором указываются:

- 1) адрес, где можно ознакомиться с подготовленным проектом документации по планировке территории в виде проекта красных линий;
- 2) лицо, ответственное за проведение согласований, с указанием телефона, электронной почты;
- 3) конечную дату направления письменных заключений.

Максимальная продолжительность согласования не может превышать тридцать дней со дня направления извещений, если иное не установлено нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, но не более шестидесяти дней.

По истечении десяти дней после конечной даты направления письменных заключений правообладателями земельных участков глава местной администрации может утвердить, направить на доработку, или отклонить проект красных линий.

6. Переходные положения о фиксации границ публичных земель на застроенных территориях устанавливаются статьей ... настоящего Закона

Статья ... Переходные положения о подготовке документации по планировке территории

<...>

3. Часть 5 статьи ..., часть 5 статьи ... настоящего Закона применяются со дня введения в действие настоящего Закона до 01.01.08

4. Рекомендации, адресуемые публичным органам и частным лицам

4.1. Рекомендации по недопущению и исправлению ошибок практики выделения земельных участков по контуру существующих зданий («под отмокту»)

4.1.1. Описание сложившейся ситуации и проблем. В последние годы в городах России широко распространилась практика выделения земельных участков под существующими объектами (в том числе и нежилыми) по внешнему контуру зданий («по отмокту»), когда:

а) не разрабатываются проекты межевания застроенных территорий, и не ставится задача их разрабатывать;

б) создается такая ситуация, когда непосредственно прилегающая к зданию территория продолжает использоваться по назначению (для подъезда, подхода и проч.), но эта территория по формально-юридическим и экономическим основаниям остается «ничьей» (никто за нее не платит, при этом земля номинально остается в собственности государства или муниципалитета). Связанные с этим проблемы раскрываются посредством ответов на следующие вопросы: 1) насколько практика выделения земельных участков по контуру существующих зданий является правомерной с позиций соответствия нормам законодательства; 2) каковы мотивы и последствия указанной практики.

Вопрос о том, насколько практика выделения земельных участков по контуру существующих зданий является правомерной с позиций соответствия нормам законодательства

Обратимся к Земельному кодексу Российской Федерации, в пункте 2 статьи 35 которого сказано: «Площадь части земельного участка, занятой зданием, строением, сооружением и необходимой для их использования, определяется в соответствии с пунктом 3 статьи 33 настоящего Кодекса».

В пункте 3 статьи 33 сказано: «Для целей, не указанных в пункте 1 настоящей статьи, предельные размеры земельных участков устанавливаются в соответствии с утвержденными в установленном порядке нормами отвода земель для конкретных видов деятельности или в соответствии с правилами землепользования и застройки, землеустроительной, градостроительной и проектной документацией».

Системный анализ этих норм приводит к однозначному выводу о том, что земельным участком любого здания строения, сооружения должен быть не земельный участок, выделенный «под отмокту», но земельный участок большего размера, позволяющий использовать здания, строения, сооружения путем обеспечения к ним доступа и использования прилегающего пространства (размеры которого обусловлены, в том числе, и требованиями безопасности, например, противопожарной).

Таким образом, сложившаяся практика противоречит нормам федерального законодательства.

Вопрос о том, каковы мотивы и последствия указанной практики

В практических действиях по выделению земельных участков по контуру существующих зданий участвуют два заинтересованных субъекта – местная администрация и собственники зданий. Спрашивается, кто заинтересован в том, чтобы земельный участок выделялся «под отмокту» и не включал бы примыкающую к зданию поверхность земли, без которой вообще невозможно использовать здание? Когда собственник здания может быть заинтересован в подобных действиях?

Вероятно тогда, когда он будет уверен, что ему на неопределенно долгое время будут гарантированы права использовать примыкающую к зданию поверхность земли, которая ему не принадлежит, т.е. использовать «чужую» землю (в данном случае

муниципальную) и притом бесплатно. Возможна ли такая уверенность и такие гарантии? Очевидно, что такое невозможно. Очевидно также, что собственник здания, намеревающийся быть собственником достаточно продолжительное время, не может не понимать невозможность такой ситуации и таких гарантий. Более того, даже собственник здания, который не намеревается долго им владеть, а предпочитает его продать, знает, что он не получит адекватную цену от такой продажи при отсутствии гарантированного использования окружающего здания пространства. Поэтому следует сделать однозначный вывод о том, что собственники здания (как «добросовестные», так и «недобросовестные») не могут быть заинтересованными лицами в выделении для использования принадлежащих им зданий таких участков, которые бы не распространялись дальше контура этих зданий.

Значит, заинтересованным лицом в данном случае может быть только местная администрация. В чем может состоять интерес администрации формально не передавать собственникам зданий права на использование окружающего здание пространства, допуская фактическое использование такого пространства? Можно предположить, что причинами такой ситуации являются:

1) нежелание или неумение подготавливать, согласовывать, утверждать проекты межевания застроенных территорий для их упорядочения путем выделения подлинных (не суррогатных) земельных участков с их одновременной «привязкой» и к субъектам права, и к субъектам экономической деятельности;

2) внутренняя целевая установка на то, что продление положения с невыделенными земельными участками сохраняет неопределенность, которая используется для сохранения поля административного вторжения на застроенную территорию путем ее уплотнения при использовании большого количества индивидуальных административных решений, которые повышают значимость обслуживающих этот процесс структур с «непрозрачной оплатой» их деятельности и услуг за счет частных лиц;

3) незаинтересованность в конечном результате упорядоченного и рационального распределения всей городской земли по собственникам, арендаторам по причине незначительности величины приносимого в городской бюджет дохода от использования земли и связанное с этой незаинтересованностью стремление восполнить этот недостаток административно навязанными непрозрачными выплатами.

Рассматриваемая практика порождает ряд негативных последствий, которые трудно исправить. Во-первых, неэффективно используется значительная часть городской территории, которая фактически выводится из оборота и не приносит доход в городской бюджет. Во-вторых, неопределенность в правах на землю при фактически бесплатном использовании того, что не принадлежит ее пользователям, порождает и провоцирует конфликты, а также экономически мотивированные соблазны (как со стороны администрации, так и со стороны «внешних инвесторов») вторгнуться на занятую землю при еще большем возрастании клубка противоречий. В третьих, все это приводит к хаотичной и непредсказуемой градостроительной политике, чреватой новыми непредсказуемыми осложнениями.

4.1.2. Рекомендации.

(1) Необходимо создать ситуацию, когда органы, осуществляющие государственный кадастровый учет земельных участков не имели бы права производить такой учет «под отмотку» существующих зданий. Для этого необходимо:

а) в соответствующих документах, регламентирующих действия сотрудников органов, осуществляющих государственный кадастровый учет земельных участков, включить указание о недопустимости производства учета «под отмотку» зданий в

связи с ничтожностью таких действий по причине противоречия законодательству Российской Федерации;

б) создать положение, при котором землеустроительная документация, поступающая в органы государственного кадастрового учета, должна в обязательном порядке содержать ссылку на документ, утверждающий градостроительный план земельного участка или проект плана земельного участка (применительно к землям, для которых не устанавливаются градостроительные регламенты).

(2) Необходимо проводить межевание застроенных территорий с той целью, чтобы каждый участок земли «нашел» своего правообладателя. В городе не должно быть «ничей земли». В итоге вся земля в городе должна быть либо публичной, либо частной. Что включают в себя публичные земли – описано в разделе 2.2.3, 5 (3.1) настоящей аналитической записки.

(3) Инициаторами межевания могут быть: а) местная администрация, б) собственники квартир в многоквартирных домах, в) собственники иных зданий, строений, сооружений.

Решение о подготовке документации по планировке территории принимается органом местного самоуправления поселения или органом местного самоуправления городского округа по инициативе указанных органов либо на основании предложений физических или юридических лиц о подготовке документации по планировке территории (часть 1 статьи 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации). См. об этом пункт (21) раздела 1 настоящей аналитической записки.

(4) Проблемы могут возникнуть в том случае, когда собственники зданий, которым ранее участки были выделены «под отмотку», не захотят стать правообладателями подлинных земельных участков с большей площадью (чем только «под отмотку»). Причины такого нежелания: зачем платить за «добавленную» землю, которая сейчас используется бесплатно.

Способами понуждения к упорядочению планировочной организации территории могут быть следующие действия администрации:

(4.1) не продлевать договор аренды земельного участка «под отмотку» по истечении его срока, а переоформлять договор аренды на подлинный (увеличенный по площади, а не «квази-участок»), предоставлять возможность приобретения права собственности на подлинный участок;

(4.2) в случае нежелания собственников зданий увеличить ранее выделенный «под отмотку» земельный участок до размеров подлинного участка, следует применять механизм установления сервитута и платы за него: собственник пользуется муниципальной землей (подходы, подъезды и прочее), значит, обременяется муниципальной землей, значит – субъект (в лице администрации), чья недвижимость используется бесплатно, может потребовать установления сервитута. Зона действия сервитута будет определена разницей между участком «под отмотку» и подлинным участком (выделенным в результате межевания). Собственник здания будет платить муниципалитету в размере, определяемом в соответствии с величиной арендной платы за землю в соответствующем квартале города.

В итоге собственнику здания (который первоначально воспротивился взять в аренду подлинный участок, или выкупить его) будет выгоднее все-таки взять в аренду или выкупить участок (а не пользоваться им «на птичьих правах» сервитута).

4.2. Рекомендации по недопущению и исправлению ошибок практики, в результате которой появляется «ничья земля в виде щелей», а также происходит наложение границ одних земельных участков на другие, а также на красные линии

Причины неупорядоченности планировочной организации территории:

- 1) ошибки планирования действий по проведению инвентаризации земель как механистической фиксации неупорядоченного существующего положения вне связи с действиями по упорядочению организации территории посредством планировочных работ;
- 2) автономность действий землеустроительных организаций, осуществляющих работы без утвержденной документации по планировке территории;
- 3) отсутствие указаний для органов государственного кадастрового учета земельных участков об обязательности наличия утвержденных градостроительных планов земельных участков (проектов планов земельных участков) как основания для представляемых в такие органы землеустроительных документов.

Рекомендации по недопущению и исправлению ошибок практики.

(1) Необходимо создать положение, при котором землеустроительная документация, поступающая в органы государственного кадастрового учета, должна в обязательном порядке содержать ссылку на документ, утверждающий градостроительный план земельного участка или проект плана земельного участка (применительно к землям, для которых не устанавливаются градостроительные регламенты).

(2) Администрациям обеспечить подготовку схем упорядочения планировочной организации территории с тем расчетом, чтобы ликвидировать никем не используемые «щели» между границами земельных участков. Предусмотреть возможность бесплатной передачи правообладателям земельных участков таких «щелей» в порядке действий по уточнению границ ранее предоставленных земельных участков.

(3) Администрациям обеспечить выделение территорий общего пользования посредством фиксации красных линий (в составе проектов планировки) и их государственный кадастровый учет. Заблокировать тем самым неправомерную практику предоставления частным лицам земельных участков в пределах территорий общего пользования, которые не подлежат приватизации.

4.3. Рекомендации по недопущению ситуации, когда неправомерно выделяются земельные участки под многоквартирными домами в размерах, меньше тех, которые определяются нормативами, действовавшими на период строительства таких домов

4.3.1. Проблемные вопросы, связанные с соблюдением минимальных размеров земельных участков под многоквартирными домами

В Градостроительном кодексе Российской Федерации 1998 года была закреплена базовая норма, согласно которой «размеры земельных участков застроенных городских и сельских поселений устанавливаются с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов, действовавших на период застройки указанных территорий» (п.4 статьи 59). Аналогичная норма воспроизведена в новом Градостроительном кодексе Российской Федерации: «Размеры земельных участков в

границах застроенных территорий устанавливаются с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов, действовавших на период застройки указанных территорий» (часть 4 статьи 43).

Рассмотрим следующие проблемные вопросы:

- о наличии нормативов, действовавших на период застройки,
- о противостоянии двух взаимоисключающих друг друга принципов – утверждающего и отрицающего обязательность соблюдения ранее действовавших нормативов застройки при определении минимальной площади земельных участков;
- о мотивациях и проблемах собственников квартир;
- о мотивациях и проблемах администрации;
- о мотивациях и проблемах «сторонних инвесторов».

Вопрос о наличии нормативов, действовавших на период застройки

Иногда высказывается неправильное утверждение, что таких нормативов нет. Одно из таких утверждений высказано при обсуждении проекта правил землепользования и застройки в городе Нижнем Новгороде: «Что касается жилых домов, то по ним вообще нет каких-либо норм расчета земельных участков, за исключением размеров приусадебных и приквартирных земельных участков, приведенных в рекомендуемом Приложении 3 СНиПа 2.07.01-89*. Единственным показателем, приведенным в СНиП 2.07.01-89* является расчетная плотность населения территории жилого района и микрорайона (чел/га) – Приложение 4 (рекомендуемое), где имеется следующая запись: «Расчетную плотность населения, чел/га, территории жилого района рекомендуется принимать не менее приведенной в табл.1, а территории микрорайона – не менее приведенной в табл.2. Число зон различной степени градостроительной ценности территории и их границы определяются по согласованию с главным архитектором города (области, края) с учетом оценки стоимости земли, плотности инженерных и транспортных магистральных сетей, насыщенности общественными объектами, капиталовложений в инженерную подготовку территории, наличия историко- и архитектурно-ландшафтных ценностей».

На самом деле есть и соответствующая нормативная правовая база, и соответствующие расчетные показатели. Нормативно-правовая база включает:

- новый Градостроительный кодекс Российской Федерации, где закреплена указанная выше базовая норма о нормативах, действовавших на период строительства;
- положения, развивающие нормы федеральных законов и содержащиеся в Методических указаниях по расчету нормативных размеров земельных участков в кондоминиумах, утвержденные приказом Минземстроя России от 26 августа 1998 г. №59.

Расчетные показатели содержатся в указанных Методических указаниях, где имеется приведенная ниже таблица с удельными показателями земельной доли, приходящиеся на 1 м² общей площади жилых помещений для зданий разной этажности.

Удельные показатели земельной доли, приходящейся на 1 м² общей площади жилых помещений для зданий разной этажности

Строительные нормы	Этажность															
									2	4	6	7	8	0	2	более 22
1957 г. СН 41-58	,84	,00	,57	,34	,23	,19	,14									
1967 г. СНиП 11-К.2-62	,72	,97	,81	,52	,39	,30	,21	,04								
1975 г. СНиП 11-60-75	,30	,80	,59	,36	,21	,15	,10	,98	,94							
ВСН 2-85		,85	,47	,32	,16	,05	,96	,85	,80	,74	,69	,67	,66	,65	,64	
1994 г. МГСН-1.01-94	,57	,85	,33	,31	,16	,05	,96	,85	,80	,74	,69	,67	,66	,65	,64	
СНиП 2.07.01-89*	,61	,43														
Не менее 0,92																
Рекомендуемые показатели для уплотнения застройки в кондоминиумах	,5			,88				,65			,45					

Данная таблица подготовлена с использованием, в частности, следующих нормативных документов:

- «Правила и нормы застройки населенных мест, проектирования и возведения зданий и сооружений». (ПиН 1929) Утверждены 20 июля 1929 года;

- Правила и нормы планировки и застройки городов (СН 41-58). Утверждены 1.12.1958., введены в действие с 01.11.59;

- Строительные нормы и правила. Планировка и застройка. (СНиП П-К.2-62) Утверждены 07.05.1966, введены в действие с 01.01.67 взамен СН 41-58;

- Нормы проектирования. Планировка и застройка городов, поселков и сельских населенных пунктов (СНиП 11-60-75). Утверждены 11.09.75, введены в действие 01.01.1976 взамен СНиП 11-К. 2-62;

- Нормы проектирования. Планировка и застройка городов, поселков и сельских населенных пунктов (СНиП 11-60-75**) Утвержден 11.09.75, введен в действие 01.01.76 взамен СНиП 11-к.2-62, издан в 1985 г.

В контексте данных рекомендаций мы не будем касаться вопроса о точности приведенных нормативов. Очевидно, что есть отдельная задача, состоящая в том, чтобы совершенствовать эти нормативы, в том числе и применительно к специфике отдельных городов. Такое совершенствование может происходить посредством соответствующих рекомендаций, подготавливаемых, например, на уровне субъектов Российской Федерации и отдельных органов местного самоуправления.

Важно подчеркнуть сам факт наличия нормативов, что уже в данный момент не блокирует, а позволяет осуществлять проектно-планировочные работы по межеванию застроенных территорий жилого назначения. Кроме того, субъекты Российской

Федерации, органы местного самоуправления могут самостоятельно подготавливать аналогичные нормативы рекомендательного характера с учетом местной специфики.

Вопрос о противостоянии двух взаимоисключающих друг друга принципов – утверждающего и отрицающего обязательность соблюдения ранее действовавших нормативов застройки при определении минимальной площади земельных участков

Первый принцип, закрепленный в федеральном законодательстве, отражает следующее:

- все правообладатели квартир в многоквартирных домах имеют право на соответствующий земельный участок, размеры которого не могут быть меньше соответствующей минимальной величины (за исключением случаев, когда сложившееся землепользование не позволяет выдержать эту минимальную величину);

- указанное право в части выделения земельного участка не меньше минимальной величины: а) не ограничивается по срокам реализации, б) не может быть ущемлено администрацией или третьими лицами, например, в случае уплотнения застройки.

Другими словами, федеральный закон устанавливает принцип соблюдения минимального стандарта в части закрепления еще не реализованных прав собственников, нанимателей квартир на пространство вокруг домов, в которых они проживают. Это право может быть реализовано только одним способом – путем межевания. При его проведении (независимо от того, по чьей инициативе и с какими целями оно проводится) должны соблюдаться указанные минимальные стандарты, которые определяются не возникшими в данный момент намерениями (например, намерениями уплотнить существующую застройку путем дополнительного нового строительства), а ранее сложившейся ситуацией. Это означает следующую последовательность: 1) сначала фиксация и правовое закрепление факта землепользования, который состоялся задолго до возникновения намерений сегодняшнего дня, а затем – 2) уважение закрепленного правовым образом факта (выделенных земельных участков в размерах не меньше минимальных) путем публичного решения вопроса о возможности, или невозможности изменения сложившегося землепользования (в том числе и путем уплотнения застройки, если таковое допустимо по наличию свободных участков, или по волеизъявлению правообладателей квартир, которые реализовали свое право на земельные участки домов, в которых они проживают).

На практике мы имеем дело с существованием и практической реализацией прямо противоположного принципа.

До содержательного обсуждения этого принципа следует зафиксировать сам факт наличия реализуемого на практике принципа (в частности, в городе Москве), который противоречит федеральному законодательству. Почему такое недопустимое в правовом государстве противоречие оказалось возможным? Причины заключаются в следующем:

- 1) норма о минимальной площади земельных участков многоквартирных домов является нормой федерального закона о градостроительной деятельности;

- 2) имеется неадекватная позиция, согласно которой по причине отсутствия прямого упоминания в Конституции Российской Федерации градостроительного законодательства как предмета исключительного ведения Российской Федерации либо предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации градостроительное законодательство может быть отнесено к предмету исключительного ведения субъектов Российской Федерации (что и сделано, например, в Уставе города Москвы);

- 3) опираясь то, что градостроительное законодательство является предметом исключительного ведения субъектов Российской Федерации, делается вывод о

необязательности следования указанной выше норме федерального закона о градостроительной деятельности и, соответственно, о возможности при проведении межевания застроенных территорий выделять земельные участки многоквартирных домов меньше минимальной площади, определенной ранее действовавшими нормативами, которые ныне уже не действуют, т.е. о возможности утверждения «уплотняющих нормативов».

Принцип, утверждающий «уплотняющие нормативы», реализуется посредством соответствующих нормативно-технических документов. В городе Москве, например, это «Нормы проектирования планировки и застройки города Москвы, МГСН 1.01.-99», которые были утверждены постановлением Правительства Москвы от 25.01.2000 № 49, и которые периодически корректируются в сторону еще большего «уплотнения». При этом при проведении межевания не используются ни общегосударственные нормативы на соответствующие периоды (перечень которых представлен выше), ни аналогичные документы, действовавшие ранее в городе Москве на соответствующие периоды застройки - 1964, 1974, 1981, 1985 годы (ВСН-2-64, ВСН-2-74, ВСН-2-81, ВСН-2-85).

Данные таблицы позволяют сопоставить, например, нормативы ныне действующего документа МГСН 1.01-99 с нормативами 1970-х годов, зафиксированных в ВСН -2-74. По отношению к ранее действовавшему документу нынешний документ устанавливает сокращение удельного размера жилой территории микрорайона, приходящейся на 1 м² общей площади застройки по группам этажности: 5 этажей – на 37%, 9 этажей – на 21%, 16 этажей – на 3%.

Значительное уменьшение площади земельных участков под существующими жилыми зданиями происходит на практике – при подготовке и реализации проектов планировки, выполняемых в соответствии с нормативами ныне действующего документа МГСН 1.01 – 99. Величина этого уменьшения показана на примере проекта планировки микрорайона №19 района Ховрино в Северном административном округе города Москвы (см. приведенную ниже таблицу).

Этажност ь сохраняе мых домов	Общая площадь квартир в сохраняемых домах, м²	Площадь земельных участков сохраняемых домов				Уменьшение земельного участка в сравнении с нормами, действовавшими на время постройки, %
		в га		В м² на 1 кв.м общ. площади квартир		
		По проекту согласно МГСН 1.01 – 99	ВСН-2-74	По проекту согласно МГСН 1.01–99	ВСН-2-74	
12	3581	0,24	0,34	0,67	0,95	29,5
9	7110	0,49	0,7	0,69	0,97	28,9

Из таблицы видно, что площади земельных участков под сохраняемыми зданиями в сравнении с нормами, действовавшими на время постройки, будут уменьшены практически на 30%².

Очевидно, что за формально-юридической стороной дела стоят практические соображения утверждения и реализации соответствующей градостроительной политики. Всегда такая политика становится результатом принятого баланса разнонаправленных и противоречивых интересов. Очевидно, что в сравнении с

² В данной части анализа, относящейся к опыту города Москвы, использовались материалы, предоставленные Н.П.Крайней.

инвестиционно-строительными интересами администрации, которые реализуются путем уплотнения застройки, интересы правообладателей квартир в существующих многоквартирных домах не являются приоритетными.

Вопрос о мотивациях и проблемах собственников квартир

Весь предшествующий период с начала приватизации квартир вплоть до настоящего момента практически отсутствовала инициатива собственников квартир по межеванию застроенных кварталов, микрорайонов и выделению земельных участков под многоквартирными домами.

Объяснение такой ситуации достаточно простое. С одной стороны, вне зависимости от того, выделен ли земельный участок, зарегистрированы ли права на него товарищества собственников жилья, или нет – во всех случаях окружающее многоквартирный дом пространство продолжает и будет продолжать использоваться по назначению и притом практически бесплатно. Другими словами, ничто не побуждает собственников квартир инициировать процесс межевания.

Правда, до тех пор, пока над ними не нависнет угроза ущемления их прав в виде попытки администрации, или «внешнего» инвестора-застройщика уплотнить застроенную территорию путем строительства нового здания на части территории, которая может быть представлена как свободной, или недостаточно эффективно используемой. С другой стороны, если не происходит «уплотнения», не только не проявляется инициатива по межеванию, но и существует опасение возрастания бремени содержания выделенного участка. Иными словами, имеет место феномен, определяемый поговоркой - «инициатива наказуема».

Совсем другая ситуация складывается, когда над жителями нависает угроза «уплотнения». Однако, имеются случаи, когда инициатива жителей по межеванию территории может быть заблокирована. Так, в пункте 2 статьи 12 («Земельные участки в составе кондоминиумов») Закона города Москвы от 14 мая 2003 г. № 27 «О землепользовании и застройке в городе Москве» имеется следующая норма: *«Проекты межевания территорий разрабатываются для застроенных территорий уполномоченным органом исполнительной власти города Москвы <...> за счет средств бюджета города Москвы в рамках реализации программ по проведению земельной реформы или иных средств»*. В условиях, когда администрация города реализует политику «уплотнения» (обеспеченную путем утверждения «уплотняющих нормативов», принятых вопреки федеральному закону, об этом см. выше), спонтанная инициатива жителей произвести межевание территории, на которой они проживают, до того, как будет произведено в порядке уплотнения строительство новых зданий, может натолкнуться на следующие аргументы администрации:

- очередность межевания согласно программе, которая не предусматривает первоочередных действий применительно к соответствующему кварталу;
- отсутствие бюджетных средств;
- загруженность работой «уполномоченного органа исполнительной власти», который только один может выполнить соответствующие работы, но не в данное время.

Но если даже инициатива жителей соответствующего квартала будет воспринята администрацией, то результат реализации этой инициативы (выполненной путем подготовки проекта межевания за бюджетные средства) будет таким, который соответствует интересам администрации и инвестора-застройщика (которые в данном случае совпадают), но не интересам жителей, выступивших с инициативой межевания, а именно – обоснование необходимости намеченного строительства в соответствии с «уплотняющими нормативами».

Единственным способом отстаивания интересов жителей в рассматриваемом случае остается обращение в суд по поводу несоответствия регионального законодательства законодательству федеральному. Однако на данный момент нам неизвестны прецеденты таких обращений.

Вопрос о мотивациях и проблемах администрации

Для администрации города есть два типа случаев проявления инициативы по межеванию застроенных территорий: 1) выявление земельных участков на застроенной территории, которые являются относительно свободными и которые могут быть застроены и 2) межевание как упорядочение застроенной территории с целью «привязать» вновь образованные объекты недвижимости (как комплекс, сочетающий в себе и здания и земельные участки, на которых эти здания расположены) к субъектам собственности и управления, а также с целью разграничения сфер публичной и частной ответственности за содержание соответствующих территорий.

Первый случай является общераспространенным по причине того, что он сопряжен с извлечением прибыли (будь то в денежной форме - выплаты инвесторами в бюджет средств за права на предоставляемые им земельные участки, или в натуральной форме – в виде передаваемых инвесторами в пользу администрации квартир).

Второй случай не получил распространения по разным причинам и в первую очередь потому, что он не сулит сиюминутной отдачи в виде ощутимой прибыли, поступающей в пользу администрации города. Тем не менее, именно он должен в будущем в значительной мере предопределять действия городских администраций по упорядочению использования городских территорий, в том числе и для обеспечения оборота недвижимости и преобразования городских территорий в режиме частно-правовых отношений.

Вопрос о мотивациях и проблемах «сторонних инвесторов».

Для «сторонних» инвесторов инициатива по межеванию застроенных территорий может проявиться в двух случаях: 1) выявление свободных земельных участков для дополнительной застройки и 2) когда инвестор-застройщик стал правообладателем всех расположенных на соответствующей территории земельных участков и иных объектов недвижимости и намерен выполнить реконструкцию, первым шагом которой будет «перемежевание», т.е. формирование новых земельных участков взамен ранее существовавших.

4.3.2. Рекомендации по соблюдению минимальных размеров земельных участков под многоквартирными домами

Межевание застроенных территорий не является действием, которое предписывалось бы законом в обязательном порядке. В недавнее время возникло противоположное мнение в связи с нормами частей 3-5 статьи 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», согласно которым органы местного самоуправления обязаны обеспечить (читай, за счет местного бюджета) формирование земельных участков многоквартирных домов по заявлениям представителей общего собрания собственников помещений. Однако, анализ, представленный в разделе 2.2.1, показывает, что эта обязанность не распространяется на подготовку проектов межевания, без которых провести работы по формированию земельных участков невозможно.

Межевание (понимаемое в широком смысле как комплекс планировочных и землеустроительных действий) осуществляется по инициативе различных субъектов которые имеют различные намерения: собственники квартир, администрация города,

«сторонние» инвесторы, намеревающиеся либо найти свободный земельный участок в пределах застроенной территории, либо осуществить реконструкцию территории с перемещением, переселением прежних правообладателей объектов недвижимости.

В зависимости от того, кто и с какими намерениями осуществляет межевание, применяются различные подходы к его проведению.

(1) Рекомендации законодателю по обеспечению соблюдения минимальных размеров земельных участков под многоквартирными домами.

Рекомендации федеральному законодателю.

Необходимо снять неопределенность в части наличия обязанности органов местного самоуправления по формированию земельных участков многоквартирных домов как производного действия, которое не может быть осуществлено при отсутствии оснований для такого формирования – подготовленных и утвержденных в установленном порядке проектов планировки, проектов межевания застроенных территорий.

Рекомендации региональному законодателю.

Необходимо преодолеть положение, когда региональная нормативная правовая база противоречит нормам федеральных законов в части регулирования процедур проведения межевания застроенных территорий жилого назначения, например, по вопросу о соблюдении минимальных размеров земельных участков многоквартирных домов, определяемых в соответствии с нормативами, действовавшими на период застройки.

(2) Рекомендации федеральным, региональным и местным органам публичной власти.

Необходимо подготовить рекомендации по технологии проведения планировочных работ при подготовке проектов межевания застроенных территорий жилого назначения.

(3) Рекомендации собственникам квартир по обеспечению соблюдения минимальных размеров земельных участков под многоквартирными домами.

В случаях «уплотнения застройки»: решение об уплотнении застройки может быть принято только с учетом обсуждения на публичных слушаниях документации по планировке территории (проекта планировки, или проекта межевания). Предметом обсуждения является, в том числе, соблюдение минимальных размеров выделяемых посредством таких проектов земельных участков многоквартирных домов.

В случае самостоятельной инициативы, или инициативы администрации по выделению земельных участков многоквартирных домов: интересы собственников квартир защищены законом в части минимальных размеров выделяемых земельных участков, а также в части обязательности проведения публичных слушаний, или согласования проектов границ земельных участков.

(4) Рекомендации местным администрациям.

Подготовить и приступить к реализации программы межевания застроенных территорий жилого назначения, которая должна базироваться на принципе «движение от минимально необходимого и достаточного к сплошному межеванию, осуществляемому по инициативе собственников квартир, инвесторов».

Первый этап программы – выделение за счет администрации публичных земель (территорий общего пользования, границ зон действия публичных сервитутов для обеспечения проездов, проходов). Результат – защита земель общего пользования от

хаотичной застройки, упорядочение планировочного каркаса территории; «привязка» частных субъектов собственности к частным земельным участкам (первоначально без дробного деления), появление субъектов налогообложения.

Второй этап – дальнейшее более детальное межевание при желании собственников квартир различных домов по их собственной инициативе, или по инициативе «сторонних инвесторов», которые пожелают выделить в застроенной территории свободные от прав третьих лиц земельные участки посредством проектов планировки, проектов межевания.

(5) Рекомендации сторонним инвесторам:

- частно-правовые отношения с собственниками квартир – в случае желания инвесторов провести реконструкцию, в том числе, путем сноса существующих строений и строительства новых зданий;

- инициатива по подготовке проектов планировки, проектов межевания застроенной территории с выделением свободных от прав третьих лиц земельных участков, которые находятся в собственности муниципалитета и могут быть предоставлены на аукционе частным лицам для строительства. Такая инициатива должна быть поддержана администрацией путем принятия нормативного правового акта, согласно которому затраты лиц, осуществивших за свой счет подготовку документации по планировке территории, но не ставшие победителями аукционов, компенсируются за счет средств, предоставленных в бюджет победителем аукциона в качестве залога участия в аукционе и (или) в качестве оплаты стоимости предоставленного земельного участка.

4.4. Рекомендации по защите публичных земель посредством установления красных линий и границ зон действия публичных сервитутов

Органы местного самоуправления могут и должны проявить самостоятельную инициативу по выделению посредством документации по планировке территории за счет администрации публичных земель (территорий общего пользования, границ зон действия публичных сервитутов для обеспечения проездов, проходов).

Цель и результат:

- упорядочение планировочной организации территории, защита публичных земель, предотвращение хаотичной застройки;

- создание массива частных земель (которые уже находятся у частных правообладателей и которые могут быть предоставлены частным правообладателям из состава государственных, муниципальных земель);

- создание на частных землях ответственных правообладателей – субъектов налогообложения, которые на конкурсной основе будут выбирать организации и заключать договоры с организациями, обеспечивающими эксплуатацию объектов жилищно-коммунального хозяйства;

- создание правовых предпосылок и экономических механизмов, стимулирующих самостоятельную инициативу частных правообладателей недвижимости по обеспечению за их счет процесса последовательного осуществления «сплошного межевания» (импульс к которому дан разделением публичных и частных земель).

5. Рекомендации органам местного самоуправления по решению проблемных вопросов межевания посредством муниципальных правовых актов. Проект муниципального правового акта «О регулировании деятельности по подготовке проектов документов по планировке застроенных территорий с целью их межевания - выделения земельных участков, включая земельные участки многоквартирных домов»

(1) Общие положения. Сфера действия и назначение настоящего правового акта

(1.1) Настоящий нормативный правовой акт в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, Земельным кодексом Российской Федерации, Жилищным кодексом Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации, регулирует отношения и действия в области подготовки, согласования, обсуждения, утверждения и использования проектов документов по планировке застроенных территорий жилого назначения, на которых не выделены или не завершено выделение земельных участков существующих объектов капитального строительства.

(1.2) Действие настоящего нормативного правового акта не распространяется на застроенные территории производственного назначения.

(1.3) Настоящим нормативным правовым актом определяются:

- случаи подготовки проектов документов по планировке застроенных территорий для выделения земельных участков (раздел 2);

- порядок подготовки проектов документов по планировке застроенных территорий для выделения земельных участков применительно к различным случаям (раздел 3);

- порядок проведения публичных слушаний по обсуждению проектов документов по планировке застроенных территорий для выделения земельных участков (раздел 4).

(1.4) Проекты документов по планировке застроенных территорий утверждаются главой администрации города ...

(1.5) До утверждения проекты документов по планировке застроенных территорий подлежат проверке и рассмотрению на публичных слушаниях.

Проверка проектов документов по планировке застроенных территорий осуществляется уполномоченным органом по вопросам градостроительной деятельности администрации города ... с учетом части 2 статьи 6 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации».

Порядок рассмотрения на публичных слушаниях проектов документов по планировке застроенных территорий определяется в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации разделом 4 настоящего нормативного правового акта.

(1.6) Утвержденные проекты документов по планировке застроенных территорий используются как основание для производства землеустроительных работ – выноса границ земельных участков на местность и производства их государственного кадастрового учета.

(2) Случаи подготовки проектов документов по планировке застроенных территорий для выделения земельных участков

Подготовка проектов документов по планировке застроенных территорий осуществляется применительно к следующим случаям:

1) выделения по инициативе администрации города ... границ публичных земель - в порядке, определенном разделом 3.1 настоящего нормативного правового акта;

2) выделения земельных участков на застроенных и не разделенных на земельные участки территориях, обремененных правами третьих лиц для формирования земельных участков многоквартирных домов по инициативе собственников квартир, администрации города ... - в порядке, определенном разделом 3.2 настоящего нормативного правового акта;

3) градостроительной подготовки свободных от прав третьих лиц земельных участков в существующей застройке для строительства по инициативе заявителей, администрации города ... - в порядке, определенном разделом 3.3 настоящего нормативного правового акта;

(3) Порядок подготовки проектов документов по планировке застроенных территорий для выделения земельных участков применительно к различным случаям

Порядок подготовки проектов документов по планировке застроенных и незастроенных территорий, а также состав указанных документов определяется в соответствии с градостроительным законодательством:

- настоящим актом – применительно к застроенным территориям жилого назначения;

- иными нормативными правовыми актами города ... - применительно к застроенным территориям нежилого назначения, а также к незастроенным территориям.

Застроенными территориями жилого назначения признаются кварталы, микрорайоны с установленными или без установленных посредством красных линий границ, в пределах которых расположен, расположены многоквартирный дом, многоквартирные дома без установленных для его, их использования границ земельных участков.

(3.1) Порядок выделения границ публичных земель посредством подготовки проектов документов по планировке застроенных территорий в случаях фиксации и упорядочения сложившейся планировочной ситуации

(3.1.1) Выделение границ публичных земель на застроенных территориях осуществляется посредством подготовки проектов документов по планировке застроенных территорий в случаях:

- фиксации и упорядочения сложившейся планировочной ситуации – в порядке, определенном данным разделом настоящего нормативного правового акта;

- подготовки предложений об изменении сложившейся планировочной ситуации в связи с планируемым развитием территории, включая новое строительство, реконструкцию, иные планируемые преобразования соответствующих территорий - в порядке, определенном иными нормативными правовыми актами.

(3.1.2) Публичные земли включают в себя территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц, а именно:

1) территории общего пользования, границы которых зафиксированы красными линиями, утвержденными в составе проектов планировки;

2) территории границ зон действия публичных сервитутов, используемых для прохода, проезда, обслуживания сетей и объектов инженерно-технического обеспечения и иных подобных целях.

(3.1.3) Правообладатели частей земельных участков, указанных в подпункте 2 пункта 3.1.2, решением администрации города ... об установлении публичных сервитутов, либо иным решением, принимаемым на основании утвержденной документации по планировке застроенной территории, освобождаются от выплат земельного налога, арендной платы применительно к таким частям земельных участков.

Порядок принятия указанных решений определяется в соответствии с законодательством нормативным правовым актом органа местного самоуправления города ...

(3.1.4) Решение о подготовке проектов документов по планировке застроенных территорий для выделения публичных земель принимается главой администрации города ...

(3.1.5) Подготовка проектов документов по планировке застроенных территорий для выделения публичных земель может проводиться:

1) уполномоченным органом по вопросам градостроительной деятельности администрации города ... ;

2) физическими и юридическими лицами, соответствующими требованиям законодательства к лицам, подготавливающим документацию по планировке территории, выигравшим конкурсы на размещение муниципального заказа применительно к подготовке такой документации.

(3.1.6) Подготовка проектов документов по планировке застроенных территорий лицами, указанными в подпункте 2 пункта 3.1.5 настоящего нормативного правового акта, осуществляется на основе заданий, утверждаемых уполномоченным органом по вопросам градостроительной деятельности администрации города ...

(3.1.7) Подготовка проектов документов по планировке застроенных территорий осуществляется в виде:

1) проектов планировки и проектов межевания в составе проектов планировки – в случаях, когда одновременно: а) устанавливаются или изменяются красные линии, а также б) устанавливаются или изменяются границы зон действия публичных сервитутов;

2) проектов межевания - в случаях, когда в границах ранее установленных красных линий устанавливаются или изменяются границы зон действия публичных сервитутов.

(3.1.8) Проекты документов по планировке застроенных территорий, подготавливаемые применительно к указанным в настоящем разделе случаям:

- согласовываются уполномоченным органом по вопросам градостроительной деятельности администрации города ... с учетом части 2 статьи 6 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации», согласно которой не допускается требовать предоставления других документов для утверждения документов по планировке застроенных территорий, включая предоставление положительного заключения государственной экологической экспертизы таких проектов;

- обсуждаются на публичных слушаниях в установленном в соответствии с законодательством порядке;

- утверждаются главой местного самоуправления города ...;

- применяются в соответствии с законодательством как основание для производства землеустроительных работ, действий по государственному кадастровому учету земельных участков.

(3.1.9) Предметами согласования, обсуждения на публичных слушаниях и утверждения документов по планировке застроенных территорий в случаях, определенных данным разделом настоящего нормативного правового акта, являются:

- 1) красные линии – в случаях их установления и изменения;
- 2) границы зон действия публичных сервитутов;
- 3) определяемые красными линиями и границами зон действия публичных сервитутов границы следующих земельных участков:

а) неделимых земельных участков, на которых расположен один или расположено несколько многоквартирных домов – в случаях представления предложений для принятия решений о неделимости таких участков;

б) делимые земельные участки, на которых расположено несколько многоквартирных домов, разделение (межевание) которых может состояться в последующем по инициативе собственников помещений в многоквартирных домах.

(3.2) Порядок выделения земельных участков на застроенных и не разделенных на земельные участки территориях, обремененных правами третьих лиц для формирования земельных участков многоквартирных домов по инициативе собственников квартир, администрации города ...

(3.2.1) Выделение земельных участков на застроенных и не разделенных на земельные участки территориях, обремененных правами третьих лиц, для формирования земельных участков многоквартирных домов и в иных целях осуществляются по инициативе:

1) собственников помещений жилого и нежилого назначения в зданиях, расположенных на соответствующей территории, заинтересованных в реализации принадлежащего им права выделить и приобрести в общую долевую собственность земельные участки для использования расположенных на них зданий - в порядке, определенном пунктом 3.2.2 данного раздела настоящего акта;

2) администрации города ... , которая в соответствии с планом действий, утвержденным главой города ... , обеспечивает выделение и предоставление собственникам помещений жилого и нежилого назначения в зданиях, расположенных на соответствующей территории, в общую долевую собственность земельных участков для использования расположенных на них зданий - в порядке, определенном пунктом 3.2.3 данного раздела настоящего акта.

3) заявителей, которые не являются собственниками помещений в зданиях, расположенных на соответствующей территории, но заинтересованы в подготовке земельных участков, свободных от прав третьих лиц, для осуществления строительства - в порядке, определенном пунктом 3.3.2 раздела 3.3 настоящего акта;

4) администрации города ... , которая обеспечивает подготовку (выделение) свободных от прав третьих лиц земельных участков в существующей застройке для предоставления физическим и юридическим лицам в целях осуществления на этих земельных участках строительства - в порядке, определенном пунктом 3.3.3 раздела 3.3 настоящего акта;

(3.2.2) Выделение земельных участков по инициативе собственников помещений жилого и нежилого назначения в зданиях, расположенных на соответствующей территории, заинтересованных в реализации принадлежащего им права выделить и приобрести в общую долевую собственность земельные участки для использования

расположенных на них зданий, осуществляется в порядке, определенном данным пунктом.

(3.2.2.1) Собственники помещений жилого и нежилого назначения, заинтересованные в реализации принадлежащего им права выделить и приобрести в общую долевую собственность земельные участки для использования расположенных на них многоквартирных домов, обеспечивают подготовку для утверждения главой города ... проекта градостроительного плана земельного участка в составе проекта межевания путем действий, осуществляемых:

1) указанными лицами самостоятельно или действий, которые обеспечиваются этими лицами в порядке, определенном пунктами 3.2.2.2 - 3.2.2.9 настоящего акта;

2) по заявкам указанных лиц уполномоченным органом по вопросам градостроительной деятельности администрации города в порядке, определенном пунктами 3.2.2.10 - 3.2.2.12 настоящего акта.

(3.2.2.2) Проект градостроительного плана земельного участка подготавливается:

- в составе проекта межевания;
- в соответствии с формой градостроительного плана земельного участка, установленной Правительством Российской Федерации;
- собственником, собственниками помещений в многоквартирном доме самостоятельно - если иное не определено законодательством;
- физическими, юридическими лицами, соответствующими требованиям законодательства, предъявляемым к лицам, подготавливающим документацию по планировке территории, по договору с собственником, собственниками помещений в многоквартирном доме;
- уполномоченным органом по вопросам градостроительной деятельности администрации города ... по договору с собственником, собственниками помещений в многоквартирном доме (если иное не определено законодательством).

(3.2.2.3) При подготовке и согласовании проекта градостроительного плана земельного участка в составе проекта межевания должны учитываться требования градостроительного законодательства:

- характер фактически сложившегося землепользования на неразделенной на земельные участки застроенной территории;
- минимальные размеры земельных участков, определяемые в соответствии с градостроительными нормативами, действовавшими на период застройки территории;
- необходимость обеспечения проходов, проездов, условий безопасности и возможности обслуживания инженерно-технических коммуникаций и объектов, достигаемая, путем фиксации в проекте градостроительного плана земельного участка границ зон действия публичных сервитутов;
- права третьих лиц, которые не могут быть ущемлены в результате установления на местности границ земельных участков (в том числе путем установления ограждений) и которые могут быть гарантированы в определенных случаях только путем официального утверждения факта неделимости земельных участков (кварталов), на которых расположено несколько многоквартирных домов.

(3.2.2.4) В проектах межевания помимо определения границ земельных участков существующих зданий, строений, сооружений могут фиксироваться границы свободных от застройки земельных участков, свободных от прав третьих лиц, находящихся в муниципальной собственности, которые могут быть предложены для предоставления физическим, юридическим лицам в целях строительства.

(3.2.2.5) Проекты градостроительных планов земельных участков в составе проектов межевания подлежат согласованию:

- уполномоченным органом по вопросам градостроительной деятельности администрации города ... - в части соответствия: а) техническим регламентам (строительным нормам и правилам - на период до утверждения в установленном порядке технических регламентов); б) градостроительным регламентам, включая размеры и конфигурацию выявленных свободных земельных участков, предлагаемых для строительства в пределах застроенной территории, предельные параметры строительства; в) минимальным размерам земельных участков многоквартирных домов, определенных градостроительными нормативами, действовавшими на период застройки территории; г) требованиям обеспечения прохода, проезда на территории квартала, микрорайона, выполняемым путем установления границ зон действия публичных сервитутов; д) требованиям о соблюдении прав третьих лиц, в том числе путем признания соответствующих кварталов, микрорайонов, их частей неделимыми – в соответствующих случаях;

- правообладателями смежно-расположенных земельных участков, иных объектов недвижимости.

(3.2.2.6) Согласование проектов градостроительных планов земельных участков в составе проектов межевания с правообладателями смежно-расположенных земельных участков, иных объектов недвижимости осуществляется посредством публичных слушаний, проводимых в порядке раздела 4 настоящего акта Комиссией по землепользованию и застройке, созданной в соответствии с градостроительным законодательством.

Предметом публичных слушаний является соблюдение прав жителей существующих жилых домов, правообладателей иных объектов недвижимости путем определения в проекте межевания: а) границ земельных участков, б) при необходимости - границ зон действия публичных сервитутов.

(3.2.2.7) Проекты градостроительных планов земельных участков в составе проектов межевания, а также документы проведенных согласований направляются главе города ... , который в течение 10 рабочих дней принимает одно из двух решений:

- об утверждении градостроительного плана земельного участка;
- об отказе в утверждении градостроительного плана земельного участка с обоснованием причин.

(3.2.2.8) В случае отказа в утверждении градостроительного плана земельного участка:

- заинтересованные лица имеют право обжаловать это решение в судебном порядке;

- заявители имеют право после внесения изменений в проект межевания и проект градостроительного плана земельного участка повторно представить его на согласование и утверждение.

(3.2.2.9) Утвержденный градостроительный план земельного участка становится основанием для проводимых в соответствии с законодательством:

- государственного кадастрового учета земельного участка;
- государственной регистрации прав на земельный участок;
- возведения ограждений земельного участка - если такие действия не запрещены решением главы города ... об утверждении градостроительного плана земельного участка и в порядке, определенном нормативным правовым актом города

(3.2.2.10) В целях реализации права выделить и приобрести в общую долевую собственность земельный участок для использования расположенного на нем многоквартирного дома, один или несколько собственников помещений жилого, нежилого назначения в этом здании могут направить соответствующую заявку в

уполномоченный орган по вопросам градостроительной деятельности администрации города

(3.2.2.11) Уполномоченный орган регистрирует заявку в день ее поступления и в течение 7 рабочих дней со дня поступления заявки направляет заявителю одно из следующих предложений:

1) заключить с уполномоченным органом договор об оказании услуг в части подготовки проекта межевания и проекта градостроительного плана земельного участка соответствующего многоквартирного дома – в случае, если иное не определено законодательством, и при наличии нормативного правового акта администрации города ... , определяющего возможность оказания данного вида услуг и размеры соответствующих тарифов на предоставление таких услуг уполномоченным органом;

2) самостоятельно обеспечить подготовку проекта межевания и проекта градостроительного плана земельного участка соответствующего многоквартирного здания, в том числе, путем заключения договора с физическими, юридическими лицами, обладающими в соответствии с законодательством правом выполнять указанные работы.

(3.2.2.12) Подготовленный в составе проекта межевания проект градостроительного плана земельного участка подлежит:

- согласованию уполномоченным органом по вопросам градостроительной деятельности администрации города ... с учетом части 2 статьи 6 ФЗ-191, согласно которой не допускается требовать предоставления других документов для утверждения документов по планировке застроенных территорий, включая недопущение требования о предоставлении документов государственной экологической экспертизы таких проектов;

- обсуждению на публичных слушаниях в установленном в соответствии с законодательством порядке;

- утверждению главой местного самоуправления города ...;

- применению в соответствии с законодательством как основание для производства землеустроительных работ, действий по государственному кадастровому учету земельных участков.

(3.2.3) Администрация города ... может по своей инициативе обеспечивать действия по подготовке проектов межевания для выделения земельных участков многоквартирных домов на застроенных территориях.

(3.2.3.1) Указанная инициатива реализуется на основе:

- программы (плана) межевания застроенных территорий, утвержденной главой города ...;

- решения главы города ... , принятого на основании обращений уполномоченного органа по вопросам градостроительной деятельности администрации города ... , Комиссии по землепользованию и застройке, глав административных районов города ... применительно к соответствующей застроенной территории, подлежащей межеванию.

(3.2.3.2) Уполномоченный орган по вопросам градостроительной деятельности администрации города ... обеспечивает реализацию инициатив администрации города ... в части межевания застроенных территорий путем:

- самостоятельных действий по подготовке проектов межевания – если иное не определено законодательством;

- заключения по результатам конкурсов на размещение муниципального заказа договоров с физическими, юридическими лицами по подготовке проектов межевания.

(3.2.3.3) Подготовленные по инициативе администрации города ... проекты межевания согласовываются, обсуждаются на публичных слушаниях, утверждаются и применяются в соответствии с законодательством и в порядке, определенном настоящим актом.

(3.3) Порядок градостроительной подготовки свободных от прав третьих лиц земельных участков в существующей застройке для строительства по инициативе заявителей, администрации города ...

(3.3.1) Градостроительная подготовка свободных от прав третьих лиц земельных участков в существующей застройке для строительства может осуществляться по инициативе:

- заявителей – в порядке, определенном пунктом (3.3.2) данного раздела настоящего акта;
- администрации города ... – в порядке, определенном пунктом (3.3.3) данного раздела настоящего акта

(3.3.2) По инициативе заявителей градостроительная подготовка свободных от прав третьих лиц земельных участков в существующей застройке для строительства осуществляется в порядке, определенном подпунктами 3.3.2.1 - 3.3.2.13.

(3.3.2.1) Лица, заинтересованные в проведении за их счет работ по выявлению в существующей застройке и градостроительной подготовке земельных участков, свободных от прав третьих лиц и последующем предоставлении для строительства сформированных земельных участков имеют право обратиться в уполномоченный орган по вопросам градостроительной деятельности администрации города ... с соответствующей заявкой.

(3.3.2.2) Заявка составляется в произвольной форме, если иное не установлено правовым актом администрации города.

В прилагаемых к заявке материалах:

- указывается расположение территории, в пределах которой заявитель предлагает осуществить действия по выделению земельного участка (в том числе, в виде соответствующей схемы с обозначением предлагаемого для градостроительной подготовки земельного участка);

- указываются инвестиционно-строительные намерения заявителя, которые не должны противоречить градостроительным регламентам, установленным правилами землепользования и застройки применительно к территориальной зоне расположения подготавливаемого земельного участка;

- содержится ходатайство о подготовке и предоставлении исходной информации, необходимой для подготовки и предъявления на утверждение главе города ... проекта градостроительного плана земельного участка, разработку которого на основании представленной уполномоченным органом исходной информации готов обеспечить заявитель в составе документации по планировке территории.

(3.3.2.3) Уполномоченный орган по вопросам градостроительной деятельности администрации города ... регистрирует заявку в день ее поступления и в течение семи рабочих дней подготавливает и направляет заявителю заключение, которое должно содержать:

- 1) указание о возможности или невозможности выделения запрашиваемого земельного участка;

- 2) в случае возможности выделения запрашиваемого земельного участка:

- а) решение о способе действий по планировке территории посредством подготовки: проекта межевания – в случае, когда границы запрашиваемого земельного

участка могут быть определены без установления или изменения красных линий планировочного элемента (квартала, микрорайона), где такой участок располагается; проекта планировки с проектом межевания в составе проекта планировки – в иных случаях;

б) предложение заявителю обеспечить за его счет: подготовку исходной информации, необходимой для проведения работ по выделению земельного участка, и на основе этой информации подготовку, согласование, обсуждение и утверждение в установленном порядке документации по планировке территории и градостроительного плана земельного участка в ее составе.

(3.3.2.4) В заключении должно содержаться также указание о том, что риски недостижения результата – получение свободного от прав третьих лиц, сформированного и подготовленного для предоставления земельного участка, лежат на стороне заявителя.

(3.3.2.5) Заявитель может обеспечить подготовку исходной информации путем:

- самостоятельных действий, если законодательством не определено иное;
- заключения договоров об оказании услуг по подготовке исходной информации с организациями, которые в соответствии с законодательством могут выполнять работы по подготовке документации по планировке территории.

(3.3.2.6) В случае, когда подготовку исходной информации осуществляет уполномоченный орган по вопросам градостроительной деятельности администрации города ..., то форма договора, состав, стоимость и предельные сроки работ, проводимых в соответствии с этим договором, определяются нормативным правовым актом администрации города

(3.3.2.7) По результатам работ по подготовке исходной информации, подрядчик (подрядчики) предоставляет (предоставляют) заявителю (заказчику):

1) топографическую подоснову территории, на которой предполагается выделить земельный участок посредством действий по планировке территории, в масштабе 1:1000 или ином масштабе, определенном уполномоченным органом;

2) отраженную на топографической подоснове информацию о субъектах прав, видах прав и границах прав на земельные участки и иные объекты недвижимости, расположенные на подлежащей планировке территории, полученную подрядчиком в установленном законодательством порядке от органов, организаций, осуществляющих государственный кадастровый учет объектов недвижимости и государственную регистрацию прав на объекты недвижимости и сделок с ними;

3) отраженную на топографической подоснове информацию о наличии, характеристиках и перспективах развития сетей и объектов инженерно-технического обеспечения, полученную подрядчиком от организаций, ответственных за содержание и развитие систем инженерно-технического обеспечения;

4) иную информацию, необходимую для проведения работ по выделению запрашиваемого земельного участка посредством планировки территории.

В случае, когда, подрядчиком работ по оказанию информационных услуг является уполномоченный орган по вопросам градостроительной деятельности администрации города ..., информацию, указанную в подпунктах 2, 3, 4, уполномоченный орган получает от соответствующих органов, организаций на основании соглашений между администрацией города ... и этими органами, организациями об обмене информационными ресурсами, если иное не установлено законодательством в части регулярного и безвозмездного обмена информационными ресурсами.

В случае возмездного предоставления информации, стоимость исходной информации, получаемой от соответствующих органов, организаций, включается в стоимость работ, проводимых по договору с заявителем (заказчиком).

(3.3.2.8) Заявитель (заказчик), обеспечивший подготовку исходной информации, имеет право заключить с организацией, которая в соответствии с законодательством имеет право на проведение работ по планировке территории, договор о выполнении работ по планировке территории (о подготовке проекта градостроительного плана земельного участка, разрабатываемого в составе проекта планировки или проекта межевания - в соответствии с заключением уполномоченного органа.

Проект градостроительного плана земельного участка, подготовленный в составе проекта планировки или проекта межевания подлежит согласованию с правообладателями смежно-расположенных земельных участков, иных объектов недвижимости посредством публичного слушания, проводимого в порядке, определенном разделом 4 настоящего акта.

(3.3.2.9) По завершении действий, указанных в пункте 3.3.2.7, и при наличии комплекта документов, свидетельствующих о том, что градостроительный план земельного участка подготовлен с соблюдением необходимых требований, установленных нормативными правовыми актами, нормативно-техническими документами и при этом не ущемляются права третьих лиц, глава уполномоченного органа по вопросам градостроительной деятельности не позднее семи рабочих дней после поступления указанного комплекта документов направляет заключение главе города

Глава города ... в течение семи рабочих дней после поступления от уполномоченного органа заключения и комплекта документов, если иной срок не определен нормативным правовым актом города ... , принимает нормативный правовой акт, содержащий:

- 1) решение об утверждении документации по планировке территории и градостроительного плана земельного участка, (градостроительных планов земельных участков) в составе такой документации, либо решение об отказе в утверждении такой документации;

- 2) предложение заявителю обеспечить на основании утвержденного градостроительного плана земельного участка проведение землеустроительных работ, подготовку кадастрового плана земельного участка, производство государственного кадастрового учета сформированного земельного участка в течение тридцати дней, или иного срока, согласованного с заявителем;

- 3) решение о предоставлении физическим, юридическим лицам сформированного земельного участка на аукционе – в случае предоставления земельного участка для целей жилищного строительства, а в иных случаях с определением формы торгов (аукциона, конкурса). В таком решении указывается также: а) орган, уполномоченный на проведение торгов; б) сроки подготовки документов для проведения торгов; в) дата проведения торгов;

- 4) обязательство администрации города ... возместить затраты заявителя на градостроительную подготовку и формирование земельного участка в случае, если заявитель не станет участником или победителем торгов.

При согласии заявителя совершить действия, определенные пунктом 2, по его заявлению администрация города ... в течение десяти дней со дня подачи такого заявления предоставляет заявителю доверенность на совершение указанных действий от имени администрации города

Дата проведения торгов назначается не позднее 60 дней со дня принятия указанного правового акта. В случае невыполнения сроков завершения действий согласно пункту 2, дата проведения торгов может быть изменена по согласованию с заявителем, путем внесения изменений в указанный правовой акт.

(3.3.2.10) Уполномоченный орган администрации города в соответствии с законодательством, нормативными правовыми актами города ... обеспечивает:

- подготовку пакета документов, необходимых для проведения торгов, включая обеспечение работ по определению начальной минимальной цены предоставляемого земельного участка или права его аренды;
- проведение торгов;
- заключение договора купли-продажи земельного участка, или договора аренды земельного участка с победителем торгов.

(3.3.2.11) Заявитель, инициировавший градостроительную подготовку земельного участка, принимает участие в торгах на общих основаниях.

В случае, если указанный заявитель не стал участником торгов, или не стал победителем торгов, то ему компенсируются понесенные затраты на обеспечение работ по градостроительной подготовке и формированию земельного участка.

(3.3.2.12) На основании протокола о результатах торгов уполномоченный орган администрации города ... заключает с победителем торгов договор купли-продажи земельного участка, или договор аренды земельного участка.

Заключение договора должно состояться в срок не позднее 5 дней со дня подписания протокола о результатах торгов.

(3.3.2.13) Победитель торгов, которому предоставлены права на сформированный земельный участок, в соответствии с законодательством, а также градостроительным планом земельного участка обеспечивает подготовку проектной документации, получение разрешения на строительство, строительство, получение разрешения на ввод построенного объекта в эксплуатацию, регистрацию права собственности на построенный объект.

(3.3.3) Администрация города ... обладает правом инициативы организации, обеспечения и осуществления работ по градостроительной подготовке и формированию свободных от прав третьих лиц земельных участков в существующей застройке для предоставления физическим и юридическим лицам в целях строительства.

(3.3.3.1) Уполномоченный орган по вопросам градостроительной деятельности администрации города ... организует, обеспечивает и осуществляет работы по выделению земельных участков в рамках:

- проводимых на регулярной основе работ по формированию и ведению информационной системы обеспечения градостроительной деятельности;
- осуществляемых на основе утвержденного главой города ... плана работ по планировке и межеванию неразделенных на земельные участки городских территорий жилого и иного назначения.

(3.3.3.2) Указанные в пункте 3.3.3.1 работы:

- оплачиваются из средств городского бюджета, а их стоимость включаются как составная часть в начальную минимальную стоимость сформированных земельных участков (или права их аренды), предоставляемых на торгах физическим, юридическим лицам для строительства;
- выполняются по договорам с уполномоченным органом физическими, юридическими лицами, которые в соответствии с законодательством обладают правами на выполнение работ по планировке территории.

Право на заключение договора по планировке территории приобретают победители конкурса на право выполнения муниципального заказа, проводимого уполномоченным органом в соответствии с законодательством и в порядке, определенном нормативным правовым актом города

(3.3.3.3) Неотъемлемым приложением к договору, заключаемому между уполномоченным органом и победителем конкурса на выполнение работ по планировке территории является:

- решение уполномоченного органа о способе действий по планировке территории
- посредством подготовки проекта планировки или проекта межевания;
- задание на выполнение работ по планировке соответствующей территории;
- исходные данные в составе, определенном пунктом (3.3.2.7), передаваемые уполномоченным органом подрядчику по договору.

(3.3.3.4) Подрядчик по договору на выполнение работ по планировке территории:

- получает согласование уполномоченного органа подготовленного в составе документации по планировке территории проекта градостроительного плана земельного участка свободного от прав третьих лиц;
- совместно с уполномоченным органом участвует в проводимых Комиссией по землепользованию и застройке публичных слушаниях по предметам обсуждения и в порядке, которые определены законодательством;
- передает уполномоченному органу - заказчику работ по планировке территории проект градостроительного плана земельного участка, документы, подтверждающие полученные согласования.

(3.3.3.5) Руководитель уполномоченного органа по вопросам градостроительной деятельности администрации города ... (или уполномоченное им должностное лицо) в течение семи рабочих дней:

- подписывает акт приемки работ в случае соответствия содержания, объема и качества работ условиям договора;
- направляет главе города ... комплект документов - заключение о результатах проведенных работ, подготовленный проект градостроительного плана земельного участка, а также документы, свидетельствующие о том, что проект градостроительного плана земельного участка подготовлен с соблюдением необходимых требований, установленных нормативными правовыми актами, нормативно-техническими документами и при этом не ущемляются права третьих лиц.

(3.3.3.6) Глава города ... в течение семи рабочих дней после поступления от органа, указанного в пункте (3.3.3.5), комплекта документов, если иной срок не определен нормативным правовым актом города ..., утверждает своим решением документацию по планировке территории и градостроительный план земельного участка (градостроительные планы земельных участков) в составе такой документации, либо принимает решение об отказе в утверждении такой документации. Решение об утверждении документации по планировке территории должно содержать положения:

- о проведении на основании утвержденного градостроительного плана земельного участка землеустроительных работ, подготовке кадастрового плана земельного участка, обеспечении государственного кадастрового учета сформированного земельного участка с определением уполномоченного органа, ответственного за обеспечение проведения указанных работ и предельного срока на их выполнение;
- о предоставлении физическим, юридическим лицам сформированного земельного участка на аукционе – в случае предоставления земельного участка для целей жилищного строительства, а в иных случаях с определением формы торгов (аукциона, конкурса). В таком решении указывается также: а) орган, уполномоченный на проведение торгов, б) сроки подготовки документов для проведения торгов, в) дата проведения торгов.

(3.3.3.7) Уполномоченный орган администрации города ... в соответствии с законодательством обеспечивает:

- подготовку комплекта документов, необходимых для проведения торгов, включая подготовку заключения об определении начальной минимальной цены предоставляемого земельного участка или права его аренды;
- проведение торгов;
- заключение договора купли-продажи земельного участка, или договора аренды земельного участка с победителем торгов.

(4) Порядок проведения публичных слушаний по обсуждению проектов документов по планировке застроенных территорий жилого назначения для выделения земельных участков многоквартирных домов

(4.1) Порядок проведения публичных слушаний применительно к обсуждению проектов документов по планировке застроенных территорий жилого назначения для выделения земельных участков многоквартирных домов устанавливается в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, законодательством о градостроительной деятельности ... (субъект Российской Федерации) настоящим нормативным правовым актом.

(4.2) Публичные слушания организует и проводит Комиссия по землепользованию и застройке, создаваемая в соответствии с требованиями градостроительного законодательства нормативным правовым актом главы администрации города

(4.3) Правом обсуждения на публичных слушаниях проектов документов по планировке застроенных территорий жилого назначения для выделения земельных участков многоквартирных домов обладают лица:

- проживающие на территории, применительно к которой подготовлены указанные документы;
- правообладатели объектов недвижимости, расположенных на территории, применительно к которой подготовлены указанные документы;
- иные лица, чьи интересы затрагиваются в связи с планируемой реализацией проектов документов по планировке застроенных территорий.

(4.4) Предметами обсуждения на публичных слушаниях проектов документов по планировке застроенных территорий жилого назначения для выделения земельных участков многоквартирных домов являются вопросы соответствия этих документов:

1) требованиям в части того, что:

а) площадь земельных участков многоквартирных домов не может быть меньше площади, определенной на основе нормативов, действовавших на момент строительства этих домов (если сложившееся землепользование не препятствует реализации этих нормативов);

б) земельные участки многоквартирных домов могут быть выделены на местности только в случае достижения согласия собственников помещений смежно-расположенных многоквартирных домов, которые совместно используют для отдыха, занятий физкультурой, спортом, иных целей площадки, части территории на разделение таких площадок и частей территории и их упразднение в связи с разделением. В противном случае устанавливаются неделимые земельные участки, в границах которых могут располагаться несколько многоквартирных жилых домов;

2) требованиям, предъявляемым к проектам градостроительных планов земельных участков в составе документации по планировке территории в части фиксации:

- а) проектов границ земельных участков;
- б) минимальных отступов построек от границ земельных участков;
- в) границ зон действия публичных сервитутов;

г) данных о предельной этажности или высоте планируемых зданий, строений, сооружений, видах их использования – в случае наличия свободных от прав третьих лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, которые могут быть предоставлены в целях строительства;

3) иным требованиям, установленным законодательством о градостроительной деятельности.

(4.5) Предметы обсуждения устанавливаются Комиссией в соответствии с требованиями законодательства с учетом особенностей рассматриваемых проектов документов по планировке территории и содержания решаемых посредством этой документации вопросов.

(4.6) Заказчик документации по планировке территории по завершении ее подготовки обращается к председателю Комиссии с ходатайством о проведении публичного слушания.

(4.7) Председатель Комиссии в течение семи дней со дня поступления ходатайства обеспечивает информирование граждан путем публикации сообщения в средствах массовой информации и размещения на официальном сайте муниципального образования (в случае наличия такого сайта), а также путем распространения сообщения иным способом. В сообщении указывается:

- информация о документации по планировке территории – территория, применительно к которой подготовлена документация, характер вопросов, решаемых посредством этой документации;

- дата, время и место проведения публичного слушания, телефон лица, ответственного за проведение публичного слушания;

- дата, время и место предварительного ознакомления с документацией по планировке территории.

(4.8) Дата проведения публичного слушания назначается не ранее десяти дней со дня публикации, размещения, распространения сообщения о его проведении. Публичное слушание должно состояться не позднее двух месяцев со дня подачи ходатайства о его проведении.

(4.9) Публичные слушания могут проводиться в выходные и рабочие дни. Проведение публичных слушаний в дни официальных праздников не допускается. Время проведения публичных слушаний в рабочие дни не может быть назначено ранее 18 часов местного времени.

(4.10) Комиссия обеспечивает гражданам возможность предварительного ознакомления с материалами документации по планировке территории.

(4.11) Во время проведения публичного слушания ведется стенограмма и/или протокол.

(4.12) Комиссия вправе принять решение о повторном проведении публичных слушаний.

(4.13) По результатам публичных слушаний Комиссия принимает рекомендации и направляет их главе города

(4.14) Глава города ... с учетом рекомендаций Комиссии не позднее двух недель со дня проведения публичного слушания может принять решение о:

- утверждении документации по планировке территории,
- доработке документации по планировке территории с учетом рекомендаций Комиссии,

- отклонении документации по планировке территории.

(4.15) Физические и юридические лица могут оспорить в суде решение об утверждении документации по планировке территории.

Основанием для судебного рассмотрения, помимо вопросов, определенных пунктом 4.4 настоящего нормативного правового акта, является несоблюдение установленного порядка проведения публичных слушаний.