

61. Вопрос о переходе от категорий земель к территориальному зонированию

Результаты рассмотрения данного вопроса представлены в виде замечаний к проекту федерального закона.

Замечания Института экономики города

на проект федерального закона № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию», внесённому Правительством Российской Федерации в первом чтении 9 декабря 2014 года (проект размещён на сайте: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=465407-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=465407-6))

Необходимо совершить переход от деления земель на категории к территориальному зонированию. Однако, некоторые из предлагаемых Законопроектом способов такого перехода основываются на концептуально ошибочных положениях, противоречиях формально-юридического и содержательного характера.

1. Законопроект создаёт дополнительные для органов местного самоуправления препятствия продвижению процесса подготовки и утверждения правил землепользования и застройки (далее также - ПЗЗ) по причине отсутствия необходимых для утверждения ПЗЗ границ (либо их значительной части) и отсутствия понуждения законом уполномоченных органов устанавливать необходимые границы в некоторые ограниченные законом сроки, а также нести ответственность за соблюдение установленных сроков. Такие дополнительные препятствия возникают по следующим причинам:

1) ПЗЗ устанавливают градостроительные регламенты в отношении только тех территориальных зон, внешние границы которых могут появиться лишь как конечный результат «вычитания» из территории юрисдикции органа местного самоуправления трёх видов территорий, территориальных зон: а) лесного фонда; б) особо охраняемых природных территорий федерального или регионального значения; в) территориальных зон сельскохозяйственного назначения¹;

2) чтобы только лишь приступить к подготовке ПЗЗ в части определения градостроительных регламентов необходимо уже иметь в наличии указанные границы (оформленные согласно требованиям законодательства в отношении координат характерных точек), а такое наличие, как правило, отсутствует (за некоторыми исключениями), как отсутствуют и полномочия у органов местного самоуправления такие границы устанавливать самостоятельно, равно как и понуждать к установлению границ

¹ См. пункт 1 статьи 14.2 ЗК РФ в редакции Законопроекта: «Если иное не предусмотрено статьей 14.3 настоящего Кодекса, виды разрешенного использования земельных участков **устанавливаются следующими регламентами использования территории:** 1) сельскохозяйственным регламентом - в отношении земельных участков в границах территориальных зон сельскохозяйственного назначения; 2) лесохозяйственным регламентом - в отношении земельных участков, расположенных в границах лесного фонда; 3) регламентом охраны и использования особо охраняемых природных территорий - в отношении земельных участков, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий федерального или регионального значения (за исключением земельных участков, расположенных в границах населенных пунктов, а также особо охраняемых природных территорий регионального значения субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя); 4) градостроительным регламентом - в отношении земельных участков, не указанных в подпунктах 1 - 3 настоящего пункта».

уполномоченные органы².

Иными словами, органам местного самоуправления чтобы подготавливать ПЗЗ и вносить в них изменения необходимо дожидаться, когда, имея полномочия, но не имея обязанностей их выполнять в установленные сроки (по причине отсутствия таковых), соответствующие органы когда-нибудь установят внешние границы, определяющие территории действия градостроительных регламентов, - границы, при отсутствии которых ПЗЗ лишены возможности стать легитимными. То есть, принятой организационной схемой Законопроект создал дополнительные препятствия³ на пути продвижения процесса подготовки ПЗЗ. Эти препятствия ещё более усугубляются деструктивными новеллами Законопроекта в отношении границ зон с особыми условиями использования территории – см. ниже замечание 4.

2. Законопроект создаёт неопределённость с деструктивными последствиями – неопределённость в виде возможности формально-юридического как бы наличия ПЗЗ при их фактическом отсутствии. Делается это следующим образом:

1) законодательно закрепляется возможность утверждать ПЗЗ на часть территории не только при отсутствии генерального плана (как ныне), но и при его наличии⁴. То есть, вопреки логике допускается возможность отсутствия, отказа от установления правового режима использования земельных участков на некоторых территориях без установления предельного срока для определения такого правового режима⁵;

² Есть некоторые особенности в отношении территориальных зон сельскохозяйственного назначения. Согласно предлагаемой Законопроектом новой редакции Федерального закона «О землеустройстве» органы местного самоуправления могут инициировать подготовку сельскохозяйственных регламентов с определением границ их действия – границ территориальных зон сельскохозяйственного назначения, но: 1) фактическое определение таких границ (посредством «согласования») производится субъектом РФ, на которого закон не возлагает обязанности заблаговременно и самостоятельно такие границы установить в пределах некоторого законом ограниченного срока; 2) результатом указанных действий должен быть самостоятельный нормативный правовой акт, принимаемый представительным органом местного самоуправления. Иными словами, чтобы приступить к подготовке нормативного правового акта в виде ПЗЗ с градостроительными регламентами, или до его утверждения орган местного самоуправления должен первоначально подготовить и утвердить иной нормативный правовой акт, без которого указанные ПЗЗ не могут состояться по той простой причине, согласно которой «нет внешних границ территорий действия градостроительных регламентов – нет легитимных ПЗЗ».

³ Особенно в части неоправданной необходимости подготовки вместо одного нормативного правового акта двух – и ПЗЗ, и нормативного правового акта о территориальных зонах сельскохозяйственного назначения. Видимо, чтобы уменьшить степень нерациональности Законопроект определяет включение последнего акта в первый в качестве его составной части. Однако, это не меняет существа дела – неоправданной необходимости вместо одного акта подготавливать два отдельных акта.

⁴ См. часть 1 статьи 31 ГрК РФ в редакции законопроекта. Следует указать на следующую особенность: предлагаемой новой частью 1.1 статьи 30 ГрК РФ определяется, что «*Правила землепользования и застройки должны быть утверждены применительно ко всей территории муниципального образования...*». Имеется ли здесь противоречие между двумя указанными нормами. Здесь нет противоречия, но выстроена особая логическая конструкция из следующих смысловых элементов: 1) согласно Федеральному закону ПЗЗ должны быть утверждены в соответствии с предельным отпущенным на то сроком (см. сноску ниже); 2) Законопроектом «по умолчанию» предлагается считать, что факт принятия ПЗЗ не на всю территорию, но на её часть, является юридическим фактом наличия ПЗЗ как бы на всю территорию, то есть, в этом случае не применяется запрет на выдачу разрешений на строительство – удаётся как бы избежать такого запрета; 3) подготовленные на часть территории ПЗЗ могут «прирастать» новыми территориями на протяжении периода времени, уходящего в бесконечное будущее, поскольку Законопроект не предлагает для указанных действий временных пределов, а если бы и установил, то возникла бы сомнительная со стороны возможностей рационального объяснения ситуация очередного продления много раз уже переносившегося предельного срока принятия ПЗЗ. Иными словами, фактически предложена «изящная» схема упразднения необходимости подготовки ПЗЗ к некоторому предельному сроку.

⁵ На данный момент (февраль 2016 года) такой срок определяется датой – 01.07.2016 года (см. часть

2) при таком мнимом наличии ПЗЗ как бы упраздняются установленные законом формальные основания для отказа в выдаче разрешений на строительство – с одной стороны, но и отсутствуют основания для выдачи разрешений на строительство, поскольку оно может быть выдано, например, при наличии проектной документации, а такое наличие не может быть обеспечено при фактическом отсутствии градостроительного регламента – с другой стороны.

Результат указанного законодательного новшества обречён быть деструктивным на соответствующих территориях во всех его трёх возможных проявлениях: 1) остановка инвестиционно-строительных процессов; 2) подстёгивание законом самовольного строительства (когда как бы нет формальных оснований для отказа в выдаче разрешений на строительство и нет формальных оснований для выдачи такого разрешения); 3) деструкция в части несистемного, профанного регулирования развития территорий посредством их «кусочного покрытия» фрагментарными псевдо-ПЗЗ.

3. Законопроект создаёт чреватое деструктивными последствиями противоречие, указывая на то, что в некоторых случаях не ПЗЗ, но, якобы, документация по планировке территории (далее также ДПТ) «предусматривает», «устанавливает», «определяет» разрешённое использование земельных участков⁶.

Во-первых, указанные нормы Законопроекта создают противоречия и внутри ЗК РФ, и внутри ГрК РФ, поскольку: разрешённое использование земельных участков устанавливается регламентом использования территории⁷, в том числе градостроительным регламентом⁸, а градостроительные регламенты устанавливаются ничем иным, как только ПЗЗ⁹. Во-вторых, если принять логику Законопроекта, то необходимо будет её завершить до конца, что обнаружит очевидное противоречие, раскрываемое последовательностью следующих положений: 1) с утверждением ДПТ не может быть автоматически прекращено действие ПЗЗ применительно к соответствующей территории без соответствующей нормы федерального закона, а Законопроект такой нормы не предлагает; 2) гипотетическое присутствие указанной нормы в Законопроекте означало бы введение в федеральное законодательство доселе невиданного революционного положения, допускающего возможность автоматического упразднения действия решений представительного органа власти посредством принятия решений исполнительного органа власти; 3) поскольку Законопроект «по умолчанию» фактически содержит указанное революционное положение, но не обеспечивает его легитимность путём внесения соответствующих изменений в федеральные законы, то это положение им противоречит, равно как противоречит и конституционным принципам взаимодействия органов власти. В-третьих, вопрос о практических последствиях. Здесь обнаруживается развилка из двух гипотетических возможностей толкования: 1) посредством ДПТ соответствующие территории выводятся из-под действия ПЗЗ «навсегда» (что неправомерно по причине противоречия федеральным законам – см. выше); 2) посредством ДПТ производится выбор разрешённого использования земельных участков из тех возможностей, которые определены ПЗЗ.

Последнее положение является единственно возможным как с правовой, так и с практической точек зрения. Это значит, что для снятия искусственно созданных противоречий с федеральными законами (включая противоречия концептуальным

1 статьи 17.1 и статью 17.2 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса РФ»).

⁶ См. в редакции Законопроекта пункт 5 статьи 11.4, пункт 6 статьи 14.2, пункт 12 статьи 14.4 ЗК РФ, пункт 3 части 3 статьи 42 ГрК РФ.

⁷ См. пункт 3 статьи 14.1 ЗК РФ в редакции Законопроекта.

⁸ См. подпункт 4 пункта 1 статьи 14.2 ЗК РФ в редакции Законопроекта.

⁹ См. часть 2 статьи 30 ГрК РФ в редакции Законопроекта.

принципам взаимодействия органов власти) указанные нормы Законопроекта должны быть переформулированы предложенным образом, а именно: ДПТ не упраздняет действие ПЗЗ, но посредством ДПТ производится выбор разрешённого использования земельных участков из тех возможностей, которые определены ПЗЗ¹⁰.

4. Законопроект создаёт противоречия, которые будут иметь деструктивные последствия, - противоречия в отношении границ зон с особыми условиями использования территории, в частности в отношении санитарно-защитных зон (СЗЗ)¹¹.

С одной стороны, «на карте территориального зонирования в обязательном порядке отображаются границы зон с особыми условиями использования территорий ...»¹². С другой стороны, нормы Законопроекта препятствуют тому, чтобы этот «обязательный порядок» был обеспечен. Создано такое неправовое положение, когда зоны с особыми условиями использования территорий (например, санитарно-защитные зоны) возникают лишь с момента принятия органами власти соответствующих решений. При этом не установлены предельные сроки для принятия таких решений и не установлены последствия за непринятие решений в установленные сроки. То есть, создаётся ситуация, когда, например, фактическое расположение жилых зданий в санитарно-защитных зонах предприятий (чему имеются многочисленные примеры) не будет считаться правовым фактом по причине отсутствия соответствующих решений и отсутствия понуждения законом к скорейшему принятию решений¹³. Законопроект фактически способствует такому положению дел, когда можно будет подготавливать, например, документы территориального планирования и ПЗЗ, ложно представляющих реальную ситуацию по принципу «нет решения – нет юридического факта наличия СЗЗ».

5. Применительно к одной и той же области регулирования Законопроект вводит два правовых инструмента – (1) классификатор видов разрешенного использования земельных участков, который утверждается в порядке, определенном Правительством Российской Федерации, и (2) требования к содержанию регламентов использования территорий, порядок разработки и утверждения которых устанавливаются федеральными законами¹⁴. Представляется, что один из инструментов является избыточным и таковым следует считать классификатор видов разрешенного использования земельных участков по следующим причинам:

1) применительно к градостроительным регламентам указанный классификатор обречён быть деструктивным в силу принятой ошибочной методологической основы – игнорирование целого (градостроительного регламента) ради регулирования составной

¹⁰ На основе указанного подхода, определяющего, что в случаях комплексного освоения и развития территорий посредством проекта планировки осуществляется выбор из предоставленных ПЗЗ возможностей, должны быть переформулированы иные нормы, в частности пункты 7 и 9 статьи 14.4 ЗК РФ в редакции Законопроекта.

¹¹ См. в редакции Законопроекта главу XIX ЗК РФ «Зоны с особыми условиями использования территории».

¹² См. часть 5 статьи 30 ГрК РФ в редакции Законопроекта.

¹³ Создание Законопроектom возможности юридического отсутствия санитарно-защитных зон (СЗЗ) при их фактическом наличии подтверждается также и частью 3.2 статьи 33 ГрК РФ в редакции Законопроекта. Для справки: донныне действующая ситуация такова, что факт юридического возникновения СЗЗ определяется не только специальным административным решением в отношении СЗЗ (утверждение соответствующего проекта СЗЗ), но наличием двух фактов (при отсутствии административного решения) - фактом наличия предприятия соответствующего класса и фактом наличия соответствующих нормативных размеров СЗЗ. При таком положении дел фактически существующие СЗЗ всегда фиксируются (отображаются как требования технических регламентов безопасности) в обязательном порядке и в документах территориального планирования, и в документах градостроительного (территориального) зонирования.

¹⁴ См. пункт 7 статьи 14.1 и пункт 8 статьи 14.2 ЗК РФ в редакции Законопроекта.

части целого (видов разрешённого использования – части градостроительного регламента)¹⁵;

2) классифицирование посредством подзаконного акта при наличии рационально составленных требований закона обречено быть избыточным регулированием поскольку оно сопряжено с опасностью неправомерной и деструктивной унификации, а также с опасностью неправомерного вторжения в полномочия органов местного самоуправления в части упразднения возможности ситуативного определения местных особенностей градостроительных регламентов – упразднения разнообразия городской среды и снижения её качества.

6. Представляется концептуально неверной позиция Законопроекта, предлагающего исчерпывающий перечень территориальных зон. Законодательное закрепление такой позиции будет блокировать развитие института территориального зонирования – развитие, которое должно базироваться на учёте своеобразия мест и творческом подходе к регулированию развития городов.

7. Представляется неверным и деструктивным введение «зон запаса»¹⁶ применительно к территориям юрисдикции органов местного самоуправления, для которых устанавливаются градостроительные регламенты, поскольку: территориальное зонирование (осуществляемое посредством подготовки ПЗЗ) выполняется на основе и с учётом генеральных планов, определяющих назначение территории целиком; территория в любом её временном состоянии не может не иметь назначения (определяемого, в том числе, её природными особенностями на текущий момент времени), а установление «зон запаса» - это фактически легализация отказа от территориального планирования, что не только неверно, но и потенциально деструктивно. «Запас» - это как бы резервирование для использования в будущем, но планирование не может позволить себе не знать, должно понудить себя узнать, для какого вида использования оно (планирование) осуществляет резервирование, иначе теряет смысл само резервирование, то есть, имеется логическая и смысловая необходимость упразднить то, что называется «зонами запаса» (по меньшей мере, к территориям, для которых устанавливаются градостроительные регламенты). Косвенное подтверждение отсутствия смысла в «зонах запаса» содержится и в самом Законопроекте: если по всем территориальным зонам введены отдельные статьи в ЗК РФ, то для «зон запаса» отдельной статьи нет. То есть, смысл «запаса» в Законопроекте не раскрыт, а не раскрыт он потому, что отсутствует смысл правового существования для таких зон.

8. Законопроект содержит ошибки в отношении новых редакций норм ГрК РФ, в частности:

- ошибку, содержащуюся в пункте 3 части 2 статьи 30 ГрК РФ, - ошибку, которая должна быть исправлена в том смысле, что ПЗЗ содержат «территориальные регламенты» применительно к сельскохозяйственным зонам и территориальные регламенты в виде градостроительных регламентов применительно ко всем иным территориальным зонам;

- ошибку, содержащуюся в части 1 статьи 37 ГрК РФ, - ошибку, которая должна быть исправлена в том смысле, что «разрешённое использование» не может определяться лишь только видами разрешённого использования;

¹⁵ Доказательство того, что классификатор видов разрешённого использования земельных участков обречён быть деструктивным по отношению к градостроительным регламентам, см. вопросы 58 и 60 в <http://www.urbanomics.ru/expert/trutnev-eduard-konstantinovich/biblioteka-otvetov-na-voprosy-o-gradostroitelnoy-deyatelnosti>

¹⁶ См. пункт 4 статьи 14.2, статью 14.5 ЗК РФ в редакции Законопроекта.

- ошибку, содержащуюся в части 13 статьи 39 ГрК РФ, - ошибку, которая должна быть исправлена в том смысле, что проектом планировки территории могут предусматриваться лишь те виды условно разрешённого использования земельных участков, которые определены правилами землепользования и застройки;

- ошибку, содержащуюся в подпунктах а) и б) пункта 1 части 3 статьи 42 ГрК РФ, - ошибку, которая должна быть исправлена в том смысле, что границы территорий общего пользования могут определяться лишь красными линиями и не могут дополнительно определяться некими иными линиями;

- ошибку, содержащуюся в пункте 4.1 части 3 статьи 44 ГрК РФ, - ошибку, которая должна быть исправлена в том смысле, что проект планировки территории (ППТ) не может противоречить ПЗЗ; параметры не могут «предусматриваться» ППТ, но могут быть выбраны посредством ППТ из параметров в пределах, определённых ПЗЗ (см. замечание 3).

10. Законопроект должен исправить, но не исправляет очевидную ошибку, содержащуюся, в том числе, в части 3.1 статьи 42 ГрК РФ – ошибку относительно того, что проект планировки, якобы, должен содержать «границы зон планируемого размещения объектов» - границы, которые нужны на этапе подготовки документов территориального планирования, но абсолютно не нужны на этапе подготовки документации по планировке территории, поскольку такой документацией должны определяться не «зоны», а границы образуемых для строительства земельных участков.

Таким образом, в силу наличия концептуальных ошибок, противоречий, которые в совокупности неизбежно создадут препятствия на пути распространения и применения института территориального зонирования в России, следует предложить рассмотренный Законопроект существенно переработать.