

Администрация города Перми
МУНИЦИПАЛЬНОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ИНСТИТУТ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ
(МБУ ИТП)

ОТЧЕТ
О НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЕ
по теме:
**Концепция Правил землепользования и застройки
Пермского городского округа**

Том 2
Книга 4

Пермь 2021 год

СОДЕРЖАНИЕ

КНИГА 1	
КНИГА 2	
КНИГА 3	
КНИГА 4	
ТЕРМИНЫ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ. СОКРАЩЕНИЯ.....	2
РАЗДЕЛ 1. ЦЕЛИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ.....	3
ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ.....	3
1.1. Введение	3
1.2. Цели совершенствования землепользования и застройки:.....	6
РАЗДЕЛ 2. ПОДХОДЫ К РЕГУЛИРОВАНИЮ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ	7
РАЗДЕЛ 3. КОНЦЕПЦИЯ ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ.....	10
И ЗАСТРОЙКИ ПЕРМСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА	10
3.1 Общая характеристика и оценка состояния регулирования в сфере землепользования и застройки	10
3.2 Основные направления совершенствования регулирования землепользования и застройки	14
3.3 Создание параметрической модели застройки города Перми, основанной на выявленных морфотипах застройки	15
3.4 Подходы к установлению предельных параметров в отношении действующей редакции Правил землепользования и застройки города Перми.....	17
3.5 Механизмы реализации положений Концепции. Порядок применения Правил землепользования и застройки и внесения в них изменений	23
ПРИЛОЖЕНИЕ А	0
КНИГА 5	

ТЕРМИНЫ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ. СОКРАЩЕНИЯ

В Книге 4 отчета о НИР применяют следующие сокращения и обозначения

1. ПЗЗ - Правила землепользования и застройки
2. ВРИ - виды разрешенного использования недвижимости
3. УРВИ - условно разрешенные виды использования недвижимости
4. ИЖС - территории, занятые объектами индивидуального жилищного строительства
5. ИСОГД - информационная система обеспечения градостроительной деятельности
6. ГПЗУ - градостроительный план земельного участка
7. ГрК РФ – Федеральный закон «Градостроительный кодекс Российской Федерации»

РАЗДЕЛ 1. ЦЕЛИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ

1.1. Введение

Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ года установил регулирование городских территорий на основе документов градостроительного зонирования – Правил землепользования и застройки. ПЗЗ являются нетипичным актом и совмещают в себе как проектирование карт градостроительного зонирования и градостроительных регламентов, так и конструирование процедурной части, которая устанавливает порядок их применения. Сфера регулирования акта включает широкий круг вопросов: определение правового режима земельных участков в виде описания списков разрешенного использования и параметров, задающих массу, габариты здания и его размещение в границах земельного участка; описание процедур внесения изменений в ПЗЗ, применение специальных процедур, регламентирование деятельности Комиссии по землепользованию и застройке и её состава, включая представительство городского сообщества.

Пермь примечательна наличием пространственной стратегии – мастер-плана, которая нашла свое нормативное отражение в Генеральном плане города и в решениях карты градостроительного зонирования. Это послужило условием для создания целостной системы градорегулирования путем синхронизации и гармонизации положений правовых актов с разным предметом регулирования.

ПЗЗ являются частью градостроительной сферы и не могут быть оторваны от стратегических решений и ценностных оснований, положенных в основу мастер-плана Перми, от обязательств муниципалитета в Генеральном плане, от сложившейся городской застройки и привычек повседневной жизни горожан. Тем не менее в 2010 и в последующие годы в ПЗЗ не были внесены

изменения, направленные на воплощение идей мастер-плана как в части регулирования высотности, смешанного использования, сохранения городских видов исторической застройки, так и других положений, формирующих идейно-целевую и методологическую основу совершенствования регулирования и контроля застройки в Перми.

ПЗЗ впервые были приняты в 2007 году, в 2010 году карта и регламенты были утверждены в новой редакции.

Для целей разработки проекта изменений в ПЗЗ важно понимать методологию разработки действующей редакции, а также важно зафиксировать основные отклонения от методологии редакции ПЗЗ, утвержденной в 2010 году.

Концепция зонирования разработана на основе стратегии пространственного развития города Перми, фактического землепользования, кластеризации территорий по использованию, морфо типичным признакам застройки и ограничениям в использовании. Пространственный каркас сформирован по методологии разработки неравномерно районированной модели, что позволило аргументировано расширить номенклатуру мест и размеров центральных общественно-деловых зон. Проявленные тенденции строительных изменений, текущие и среднесрочные решения территориального планирования были интегрированы в генерализованную схему градостроительного зонирования. Конфигурация зон и градостроительные регламенты отражают промежуточное состояние между существующим использованием территории с действующими правами (в соответствии с Рисунком 1.1) и решениями Генерального плана (в соответствии с Рисунком 1.2). Генерализованная схема выступает в качестве инструмента для соотнесения существующего положения (в соответствии с Рисунком 1.3) и перспективных решений (в соответствии с Рисунком 1.4).

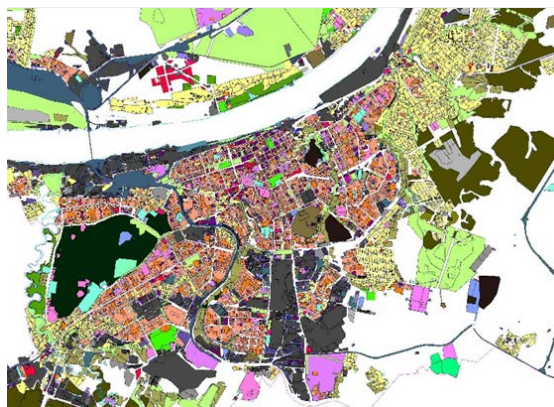


Рисунок 1.1 – Схема существующего землепользования

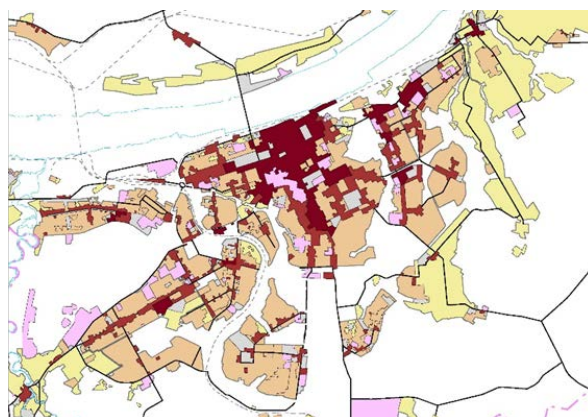


Рисунок 1.3 – Генерализованная схема существующего положения в ПЗЗ



Рисунок 1.2 – Схема решений Генерального плана

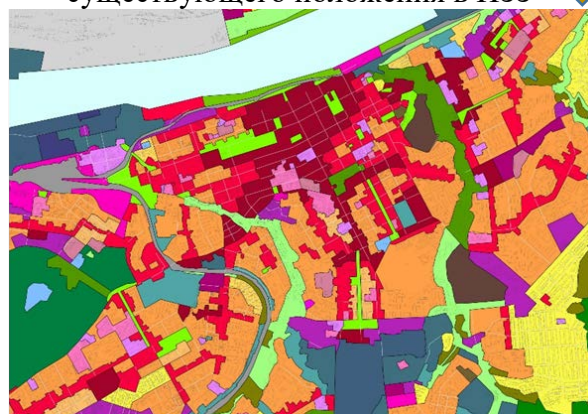


Рисунок 1.4 – Генерализованная схема перспективных решений в ПЗЗ

Методология подготовки перечня территориальных зон, градостроительных регламентов представлена в отчетных материалах подготовки проекта изменений в ПЗЗ в 2007 году.

Однако сегодня можно наблюдать «размазывание» центральных функций, возникновение их в случайных местах; введение новых территориальных зон не подчинено методологии формирования номенклатуры территориальных зон и списков видов разрешенного использования. Внесение изменений в ПЗЗ Перми игнорирует концепцию зонирования, а также подходы, изложенные в стратегическом матер-плане города Перми в части регулирования высоты, высотных акцентов, правил и приёмов застройки, смешанного использования, учета наследия и других положений, разработанных для включения в ПЗЗ.

Установленное сочетание предельных параметров разрешенного строительства не оказывает воздействие на качественные характеристики среды, игнорирует основные принципы правового зонирования.

Сфера применения ПЗЗ также характеризуется высокой степенью конфликтности.

На основании изложенного, можно сформулировать цели совершенствования землепользования и застройки.

1.2. Цели совершенствования землепользования и застройки:

- на основе анализа применения правил землепользования и застройки Перми исключить негативные практики регулирования (рассогласованность параметров, наличие коррупциогенных факторов);
- сформировать цели регулирования для разных территорий и подобрать контролируемые инструменты регулирования;
- согласовать политики землепользования и транспортного обслуживания;
- интегрировать политики сохранения исторической застройки, природных ландшафтов в политики регулирования застройки;
- повысить эффективность осуществления полномочий публичной власти в сфере регулирования землепользования и застройки, в том числе путем введения системы мониторинга в указанной сфере.

РАЗДЕЛ 2. ПОДХОДЫ К РЕГУЛИРОВАНИЮ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ

В настоящей Концепции для целей выработки подходов к совершенствованию регулирования землепользования и застройки предлагается понимать градостроительное зонирование как:

- результат учёта фактического и планируемого использования, обеспечивающего права и законные интересы правообладателей недвижимости;
- программу направленного регулирования застройки, подчиненную определённому замыслу использования и развития территории, планируемому результату регулирования и ожиданиям участников градостроительных отношений.

На основе такого понимания применительно к ПЗЗ Перми можно сформулировать следующие подходы к регулированию землепользования и застройки.

1) Совершенствование зонирования осуществляется на основе преемственности методологии и решений регулирования землепользования и застройки, оценки фактического землепользования и возможности учёта планируемого использования в балансе публичных и частных интересов, обеспечении законных прав и интересов правообладателей недвижимости, популяризации знаний о зонировании.

2) Учет положений территориального планирования ограничивается целями обеспечения сбалансированности распределения застройки и ресурсов городской инфраструктуры, эффективности в общегородском масштабе в ближайшей и среднесрочной перспективе.

3) В основе методологии зонирования лежит субъективация интересов правообладателей недвижимости, включая вскрытие интереса и конфликта интересов, понимание непроявленных прав, выяснение поведения ключевых акторов строительных изменений, их мотивации.

4) Контекстное «погружение» предопределяет выбор контура и направлений совершенствования правового зонирования в отношении системы нормативно-правовых актов планирования и регулирования застройки, системы управления и организационной структуры органов, в компетенцию которых входят вопросы регулирования и контроля застройки, в отношении действующих планов развития.

5) Цели и задачи регулирования застройки формируются на основе Концепции регулирования землепользования и застройки с учётом положений стратегий социально-экономического и пространственного развития, с учетом положений Генерального плана города Перми, других документов, определяющих ценностные основания и потребительские качества городской среды.

6) Концепция регулирования землепользования и застройки охватывает замысел использования и строительных изменений городской застройки, порядок применения правил землепользования и застройки и внесения в них изменений, мониторинг в сфере регулирования землепользования и застройки, иные положения в сфере регулирования землепользования и застройки.

7) Принципы правового зонирования находят воплощение в Концепции регулирования землепользования и застройки, в нормах ПЗЗ - в карте градостроительного зонирования и градостроительных регламентах, в порядке применения ПЗЗ.

8) Разработка ПЗЗ подчинена логике разработки нормативных правовых актов и требований к их разработке.

9) Нормы, включая градостроительные регламенты, проверяются на предмет соблюдения принципов правового зонирования, требований, предъявляемых к норме права.

10) Мониторинг в сфере регулирования землепользования и застройки является неотъемлемым элементом системы управления в сфере регулирования землепользования и застройки. Ежегодный публичный Доклад, включающий оценку качественных и количественных характеристик применения ПЗЗ, служит основанием для принятия решений о совершенствовании регулирования землепользования и застройки.

11) Коммуникационная стратегия в сфере регулирования землепользования и застройки является частью общей стратегии в сфере градостроительной деятельности.

12) Деятельность Комиссии по землепользованию и застройке осуществляется на принципах паритетного представительства городских сообществ и публичной власти, носит открытый характер, все решения Комиссии в открытом доступе.

РАЗДЕЛ 3. КОНЦЕПЦИЯ ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ ПЕРМСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА

3.1 Общая характеристика и оценка состояния регулирования в сфере землепользования и застройки

Анализ практики применения ПЗЗ, в том числе включает оценку эффектов регулирования землепользования и застройки, оценку релевантности установленных параметров застройки и их сочетания, характеристику существующей пространственной структуры города и системы центров. Аналитические схемы включаются на этапе проработки предложений по изменению градостроительного зонирования.

3.1.1 Регулирование землепользования и застройки в части предельных размеров земельных участков, предельных параметров разрешенного строительства

В целом регулирование землепользования и застройки в части предельных размеров земельных участков, предельных параметров разрешенного строительства можно охарактеризовать как регулирование, которое не преследует цель воздействовать на регулируемые отношения в части определения массы застройки, ее габаритов и место допустимого размещения в границах земельных участков. Строительный объем и масса застройки носят случайный характер и в большей степени зависят от пределов технического регламента, то есть застройка и её характер непредсказуемы, правообладатели смежных земельных участков всегда находятся в зоне риска - появления строительного объема, который «съест» их потенциальные возможности использования или возможности изменения, приращения строительной массы.

Предельные параметры разрешенного строительства рассогласованы, в частности, параметры высотности и коэффициента плотности застройки земельного участка не учитывают параметры сформировавшейся застройки и массово создают несоответствующее использование, создают административные барьеры в реализации прав и законных интересов правообладателей недвижимости, приводят к снижению эффективности осуществления полномочий публичной власти в сфере регулирования землепользования и застройки.

Установленное сочетание предельных параметров разрешенного строительства не оказывает воздействие на качественные характеристики среды, игнорирует основные принципы правового зонирования, приводит к монопольному предложению.

3.1.2 Конфликты в сфере регулирования землепользования и застройки.

По поводу Правил землепользования и застройки и их применения в публичном пространстве регулярно наблюдаются конфликты. Частыми претензиями со стороны городского сообщества является указание на формальное проведение отдельных процедур, отсутствие мотивированного обоснования предлагаемых решений о внесении изменений в ПЗЗ, их несоответствие градостроительной политике, заложенной в Стратегическом мастер-плане и Генеральном плане. При этом конфликт, возникший вследствие резонансного изменения, не исчезает после принятия решения и, как правило, выливается в судебный процесс, что предполагает временные, денежные издержки и трудозатраты для участников дела, а также тормозит дальнейшее развитие территории и создает социальное напряжение в городе.

Складывающаяся практика приводит к снижению авторитета публичной власти и ставит под сомнение статус ПЗЗ как законного источника прав и интересов граждан.

Действующие предельные размеры земельных участков, предельные параметры разрешенного строительства приведены в таблице А.1 ПРИЛОЖЕНИЯ А.

3.1.3 Утрата ценных городских видов исторической застройки

Появление фоновой диссонирующей застройки обычная практика управленческой деятельности и органов по охране объектов культурного наследия не только в Перми. Сокращение границ зон охраны объектов культурного наследия, изменение градостроительного регламента для указанных территорий приводит к обесцениванию исторической застройки, к утрате городских ценных видов и типологий сомасштабной современной застройки.

Ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, требования к градостроительному регламенту в границах достопримечательного места охватывают содержание требований охраны объектов культурного наследия, которые должны быть учтены при установлении градостроительного регламента [1].

К сожалению, город ограничивается фиксацией (отображением) границ зон охраны объектов культурного наследия, ограничений по использованию земельных участков. То есть при установлении ограничений использования земельных участков не корректируются параметры разрешенного строительства в составе действующих градостроительных регламентов.

По сути издание акта об установлении границ зон охраны объектов культурного наследия автоматически является основанием для рассмотрения главой местной администрации вопроса о внесении изменений в ПЗЗ в части учета требований охраны объектов культурного наследия при установлении (изменении) градостроительного регламента для земельных участков в границах действия ограничений использования земельных участков и объектов капитального строительства. Изменения в составе градостроительного регла-

мента, а именно появление ограничений по использованию земельных участков требует перепроектирования его другой составной части - предельных параметров разрешенного строительства.

В противном случае градостроительный регламент становится неопределённым в части предельных параметров разрешенного строительства. Последнее детерминирует административные барьеры, условия для проявления коррупции.

Здесь важно сделать оговорку, что в целом для Перми и многих других городов считается нормой формальное соблюдение законодательства без реального воздействия на регулируемые отношения. Приведенная таблица действующих параметров застройки, их сочетания в границах территориальных зон наглядно демонстрирует формальный подход к регулированию землепользования и застройки в целом в городе.

Стоит отметить, что Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [2] и подзаконные акты законодательства по охране объектов культурного наследия терминологически неточные, не различающие регулирование режимов территорий и земельных участков, на которые градостроительный регламент не распространяется или наоборот действует градостроительный регламент. Тем не менее Земельный кодекс Российской Федерации однозначно определил действие ПЗЗ в границах зон охраны объектов культурного наследия [3]. Законодательство об охране объектов культурного наследия как специальный закон определяет требования в части охраны объектов культурного наследия, но не изменяет «источник» установления правового режима. Пределы государственной охраны определяются целями и задачами охраны объектов культурного наследия [4].

К сожалению органы местного самоуправления исключены из процесса оценки формализации предмета охраны и правовых средств описания требований к охране объектов культурного наследия в границах зон охраны объектов культурного наследия, тем не менее этот процесс может быть качественно изменен и город может получить как адекватное описание ограничений использования, так и механизм учета ограничений при перепроектировании градостроительных регламентов земельных участков, расположенных в границах зон охраны объектов культурного наследия.

Последнее должно обеспечить снижение давления со стороны строительного лобби по исключению территории из-под действия ограничений, устанавливаемых в границах зон охраны объектов культурного наследия.

3.2 Основные направления совершенствования регулирования землепользования и застройки

Концепция регулирования землепользования и застройки охватывает:

1) концепцию градостроительного зонирования - как замысел использования и строительных изменений городской застройки и взаимодействие зонирования с территориальным планированием градостроительным нормированием;

2) порядок применения ПЗЗ и внесения в них изменений, включая мониторинг в сфере регулирования землепользования и застройки и иные положения регулирования землепользования и застройки.

Концепция является:

1) этапом подготовки проекта изменений в действующие ПЗЗ,
2) документом формирования целей регулирования и решения задач инструментами градостроительного зонирования,

3) обеспечивает возможность производить оценку достижения целей и задач регулирования, оценивать эффективность применяемого инструментария регулирования.

3.2.1 Концепция использования и строительных изменений городской застройки

Концепция использования и строительных изменений городской застройки включает:

- подходы к определению характера использования городских территорий, определения каркаса, локализации центральных функций;
- подходы к регулированию предельной этажности/высоте, выделению доминант и архитектурных акцентов;
- подходы к регулированию застройки, ориентированной на обслуживание общественным транспортом;
- подходы к регулированию застройки, ориентированной на озелененные территории общего пользования и раскрытия видов на зеркало воды (река Кама);
- подходы к регулированию территорий в границах зон охраны объектов культурного наследия для разработки параметров разрешенного строительства с учетом требований по охране объектов культурного наследия;
- другие.

3.3 Создание параметрической модели застройки города Перми, основанной на выявленных морфотипах застройки

Параметрическая модель застройки - это модель использования и строительных изменений городской застройки, описанная в предельных параметрах застройки и их сочетании на основе Концепции регулирования землепользования и застройки.

Методология разработки параметрической модели застройки включает:

1. Разработку аналитических схем фактического землепользования и статусов разрешительных документов правообладателей недвижимости. Аналитические схемы необходимы для целей:

1) определения характера землепользования, соответствия их действующим регламентам;

2) исключения такого набора параметров и их сочетания, которое будет приводить к несоответствующему использованию, будет провоцировать на использование процедур отклонения от предельных параметров разрешенного строительства;

3) также будут использоваться для целей оценки объёмов несоответствующего использования по действующей редакции ПЗЗ города Перми;

2. Разработку положений, интегрируемых из положений территориального планирования, а также схемой преобразуемых территорий.

3. Разработку дифференцированных целей и задач регулирования, способов достижения замысла использования и строительных изменений для территориальных единиц, выделенных схемой фактического землепользования и схемой преобразования городской застройки. Многообразие городских сред обеспечивается типологией, соответственно параметры должны быть такими, чтобы стимулировать сохранение сложившейся интересной застройки и разнообразить ее новыми решениями. Здесь ключевым является целеполагание, задачи, которые нужно поставить перед зонированием и найти адекватные инструменты - сочетание параметров, подзон. При этом делать это в осмыслении землепользования, чтобы потом списки территориальных зон видеть через решаемую задачу и по продуманному соотношению основных, вспомогательных и условно разрешенных видов использования.

4. Формирование генерализованной схемы градостроительного зонирования и градостроительных регламентов (Концепция градостроительного зонирования) на основе схемы фактического землепользования, пространственного каркаса, положений, интегрируемых из положений территориального планирования (пространственной организации).

5. Разработка параметрической модели застройки с включением обязательных предельных параметров разрешенного строительства, а также других параметров застройки и/или их сочетания на основе разработанных дифференцированных целей и задач регулирования, способов достижения замысла использования и строительных изменений для территориальных единиц, выделенных схемой фактического землепользования и схемой преобразования городской застройки.

6. Тестирование параметров модели.

7. Уточнение параметрической модели застройки.

3.4 Подходы к установлению предельных параметров в отношении действующей редакции Правил землепользования и застройки города Перми

Правила землепользования и застройки - это нормативный правовой акт. Регулирование воздействия - главное свойство права. Правила землепользования и застройки как нормативный правовой акт содержат нормативные цели как прямо вытекающие из положений ГрК РФ, так и обусловленные целями регулирования, учитывающие местную специфику использования и застройки городских территорий. Инструменты, механизмы, выраженные в правовом материале направлены на достижение нормативных целей акта на принципах правового зонирования и требований к разработке градостроительных регламентов. В особенности это касается учета фактического землепользования и возможности его сочетания с планируемым использованием, заключающееся в опережающем нормативном отражении действительности.

Специфика ПЗЗ заключается в том, что градостроительное зонирование и градостроительные регламенты - это своего рода 3D план использования и застройки городской территории, который для всех правообладателей задаёт возможные сценарии использования и строительных изменений в границах их земельных участков. Материализация (градо)строительного замысла описана

в градостроительных регламентах. Порядок применения ПЗЗ задаёт алгоритмы (процедуры) реализации законных прав и интересов правообладателей.

Градостроительный регламент можно отнести к такому юридическому регулятору как норма технико-юридического типа. Её признаки и количественные характеристики в целом определяют объём массы, строительные габариты и размещение объекта в границах земельного участка определённой конфигурации. При этом набор таких характеристик должен отвечать нормативно-целевому ориентиру (принцип права) - единству градостроительного регламента земельного участка в границах территориальной зоне.

При этом общие требования, предъявляемые к норме права также должны быть соблюдены, в частности, определённость нормы, непротиворечивость нормы, однозначное прочтение и другие. В переложении на градостроительные регламенты это означает – понятен объём строительных изменений и их пространственные габариты, параметры гармонизированы и исключают их несогласованность, в границах территориальной зоны реализуется равный объём строительных изменений, представлена система понятий однозначного описания исчисления числовых значений параметра соответственно.

Если вернуться к целеполаганию акта, то важно в его Концепции зафиксировать цели, относимые к градостроительному зонированию как градостроительному проекту, так и к порядку применения.

Можно выделить цели разного уровня, разного масштаба, разных источников. Общие могут определять ценностные установки, например, учёт наследия, городских ландшафтов, разнообразия застройки и идентичности города. Конкретные решения могут родиться на основе концептуальных положений стратегий развития города, а выражение в конкретных параметрах будет подчинено задачам отвечающим поставленным целям. Например, цель сделать городом удобным для бизнеса может трансформироваться в такие задачи как:

- 1) интенсивное и гибкое использование, доступность таких территорий,
- 2) разнообразное использование, которое не конфликтует с частными территориями,
- 3) характеристики недвижимости отвечают возможности оперативно реагировать на запросы, изменения на рынке недвижимости,
- 4) инфраструктура ведения бизнеса отвечает современным запросам к качеству городской среды и так далее.

Цель может формироваться от желаемого результата и от цели преодолеть какой-то негативный тренд в использовании недвижимости, например, отсутствие разнообразия на рынке недвижимости, огромное количество конфликтов в сфере регулирования землепользования и застройки и так далее.

Аккумулируются цели и масштабируются до уровня конкретных территорий в Концепции градостроительного зонирования.

Решение задачи инструментами регулирования застройки достигается релевантным подбором параметров застройки и видами разрешенного использования уже на уровне конкретных территорий. Тестирование позволяет оценить эффективность регулирования. В последующем целесообразно сопоставлять цели регулирования с фактическим результатом.

В действующем законодательстве, в практике как российской, так и зарубежной, если классифицировать предельные размеры земельных участков и предельные параметры застройки по направленности регулирования (цели регулирования), то можно предложить следующую классификацию:

- 1) параметры, ориентированные на определение габаритов здания;
- 2) параметры, ориентированные на место размещения здания;
- 3) параметры, ориентированные на определение размеров и конфигурацию земельных участков;
- 4) параметры, ориентированные, на определение строительной массы;

5) параметры, ориентированные на определение интенсивности использования ВРИ;

6) параметры, ориентированные на определение требований к иным измеряемым характеристикам зданий (высота этажа, другие);

7) параметры, ориентированные на определение требований к наличию мест размещения автомобилей.

Если раскрыть содержание поименованных в законе предельных параметров, то 1-4 группы относятся к обязательным параметрам. 5 -7 составляют предельные параметры, которые могут быть введены дополнительно. На случай отказа от установления какого-либо параметра закон ввел требование, согласно которому необходимо указать, что данные параметры не подлежат установлению.

Таким образом, закон простимулировал введение параметров зонирования; задал достаточно широкий коридор вариаций параметров; предоставил уполномоченным органам самостоятельно установить сочетание параметров путём расшифровки поименованных в законе параметров; закон позволяет вводить дополнительные параметры застройки; закон закрепил механизм отказа от какого-либо параметра.

Содержательным основанием для отказа устанавливать те или иные параметры или их сочетание при выборе методологии проектирования градостроительных параметров служит обесценивание цели регулирования, то есть предлагаемым набором

- 1) не может быть достигнута цель регулирования,
- 2) не обеспечивается регулирующее воздействие,
- 3) нарушаются принципы правового зонирования и/или это ведёт к нарушению законных прав и интересов правообладателей земельных участков, объектов капитального строительства.

Отсутствие регулирующего воздействия, а также формальное регулирование провоцирующее создание административных барьеров, низкой эффективности осуществления полномочий публичной власти в сфере регулирования землепользования и застройки, ведёт к закреплению в акте коррупционных факторов, в целом к снижению доверия к ПЗЗ как источнику правового регулирования.

В силу закона размеры земельного участка задаются длинами его сторон. Это наиболее эффективный способ регулирования, позволяющий контролировать размеры и конфигурацию земельных участков. Площадь земельного участка эффективна в условиях, когда не ставится задачи контролировать конфигурацию земельных участков.

Отступы от разных сторон земельного участка позволяют контролировать место размещения пятна застройки. Глубина застройки позволяет контролировать примыкание фасада к границам земельного участка. Отступы, глубина и высота застройки контролируют габариты здания.

Максимальный процент застройки в границах земельного участка эффективен в условиях, когда не ставится задача контролировать габариты зданий.

В таблице 3.4.1 приводится вариант расшифровки поименованных в Градостроительном кодексе РФ обязательных предельных параметров.

Таблица 3.4.1 – Вариант расшифровки обязательных предельных параметров.

Обязательные предельные параметры ст. 38 ГрК РФ	Направленность регулирования		Наименование параметров, отвечающих направленности регулирования и перечню обязательных параметров
предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, в том числе их площадь	Размеры и форма (конфигурация) земельных участков		<ul style="list-style-type: none"> • длины границ земельного участка (фронтальная, боковая, задняя); • доля периметра земельного участка; • площадь земельного участка
минимальные отступы от границ земельных участков в целях определения мест допустимого размещения зда-	«пятно» застройки: размер и местоположение	габариты здания	<ul style="list-style-type: none"> • отступы от границ земельного участка (фронтальный, боковой, задний отступы); • глубина застройки (фронтальная, боковая, задняя)

ний, строений, сооружений, за пределами которых запрещено строительство зданий, строений, сооружений			
предельное количество этажей или предельную высоту зданий, строений, сооружений	высота		<ul style="list-style-type: none"> • предельная этажность (в т.ч. под поверхностью земельного слоя); • предельная высота, (в т.ч. под поверхностью земельного слоя); • переменная этажность/высота
максимальный процент застройки в границах земельного участка, определяемый как отношение суммарной площади земельного участка, которая может быть застроена, ко всей площади земельного участка	масса застройки		<ul style="list-style-type: none"> • максимальный процент застройки в границах земельного участка

К дополнительным параметрам можно отнести:

Первые этажи:

- высота первого этажа,
- количество входов,
- заглубление входов.

Фасады;

- протяженность фасада;
- разрывы;
- высота окна;
- пропорции окон;
- доля остекления.

Хранение вещей:

- парковки.

Первым шагом предлагается:

- 1) исключить рассогласование параметров в части высотности и процента застройки в границах земельного участка (в позитивном ключе это звучит как гармонизация параметров высоты и процента застройки);
- 2) установить обязательный перечень предельных параметров для ИЖС;
- 3) ввести дополнительный дифференцированный параметр по парковкам;

Вторым шагом для преобразуемых территорий предложить, в том числе дополнительные параметры, регулирующие параметрические характеристики фасадов (разрывы, протяженность фасадов) и первых этажей (высота, входы другие).

3.5 Механизмы реализации положений Концепции. Порядок применения Правил землепользования и застройки и внесения в них изменений

Положения Концепции регулирования землепользования и застройки в части порядка применения (далее - Порядок) ПЗЗ и внесения в них предлагается сформулировать таким образом, чтобы Порядок включал механизмы реализации Концепции в части градостроительного зонирования в сочетании с эффективными механизмами:

- 1) реализации законных прав и интересов правообладателей недвижимости;
- 2) осуществления полномочий публичной власти в сфере регулирования землепользования и застройки.

Настоящей Концепцией предлагается решить ряд задач:

- 1) необходимо поименовать и раскрыть содержание целей и принципов градостроительного (правового) зонирования. В качестве специальных принципов градостроительного (правового) зонирования должны быть поименованы:

- **принцип свободы выбора вида разрешённого использования** из предусмотренных градостроительным регламентом;
- **принцип соблюдения прав и законных интересов заинтересованных лиц при градостроительном зонировании** с раскрытием его содержания. По проекту изменений в ПЗЗ проводятся общественные обсуждения или публичные слушания, зонирование проводится с учётом возможности сочетания планируемого и фактического использования. Институт несоответствующего использования – баланс между публичным и частным интересом, трёхлетний срок действия ГПЗУ [5] гарантирует возможность применения того вида разрешённого использования, который установлен в ГПЗУ в случае, если такой вид будет изменён в ПЗЗ;
- **принцип зонирования территории (как совокупности земельных участков)**, а не земельных участков, подразумевающий запрет на зонирование одного земельного участка. При этом исходим из понимания, что такой запрет законодательно установлен быть не может, потому что существуют большие земельные участки (территориальноёмкие земельные участки), совпадающие по границам с кварталом или ограниченные границами природных объектов, городской инфраструктуры и другие. Установление градостроительного регламента на один земельный участок называется “spot zoning” и является нарушением данного принципа;
- **действие единого градостроительного регламента в границах территориальной зоны** может быть раскрыт как единый регламент, обеспечивающий максимальный эффект для максимального большинства, обеспечивает реализацию проектных намерений собственников земельных участков при максимальных параметрах как при новом строительстве, так и при реконструкции, гарантирует равные возможности с учетом одновременности ре-

ализации собственниками земельных участков своих возможностей по застройке, исключает негативное влияния на сложившуюся окружающую застройку при дополнительном размещении зданий в пределах кварталов.

1) В целях универсальности ПЗЗ и их независимости от кадровых и структурных изменений в органах публичной власти Концепцией предлагается определять должностных лиц и органы публичной власти через понятие «уполномоченные лица и органы». Это позволит не вносить лишний раз по сути технические изменения, так как все функции и полномочия прежде всего закрепляются в положениях о соответствующих органах.

2) Также предлагается ввести понятие Концепция регулирования землепользования и застройки (далее - Концепция), раскрыть содержание и установить порядок ее подготовки и утверждения в разделе «о регулировании иных вопросов землепользования и застройки».

Цели регулирования, принципы зонирования и содержание Концепции решат задачу формирования содержательных оснований для принятия Комиссией по землепользованию и застройке рекомендаций о подготовке проекта изменений в ПЗЗ или отказе в таком решении по заявлениям, поступившим в Комиссию по землепользованию и застройке. Также это решает задачи аргументированного учета/отказа в учете поступивших замечаний, предложений по результатам публичных слушаний.

3) В отношении территорий комплексного развития также предлагается урегулировать вопросы разработки градостроительных концепций развития территории в объёме достаточном для принятия решения о комплексном развитии территории, формирования обязательств сторон договора (симметрично с урегулированием указанных вопросов законом Пермского края).

4) Специальные процедуры, в частности, получение разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства предлагается дополнить положениями:

- 1) о пределах отклонения от действующих предельных параметров,
- 2) о содержании иных неблагоприятных условий застройки земельного участка.

Также потребуются разработка понятий, относимых к неблагоприятным условиям застройки, например, для условий, характеризующих конфигурацию земельного участка как неблагоприятную для застройки.

5) В отношении процедуры получения разрешения на условно разрешенный вид использования предлагается в Концепции определить функцию условно разрешенного вида использования как «конфликтного использования».

Градостроительный кодекс РФ был принят в условиях, когда уже в Великом Новгороде, Казани, Самаре были приняты ПЗЗ. Составы списков ВРИ и соотношение основных и условно разрешенных видов было подчинено логике, согласно которой УРВИ - это конфликтное использование. Под конфликтным использованием понималось такое использование, которое может изменить для соседних правообладателей привычную для них повседневность, например, стать источником шума или каким-то другим дискомфортом и при этом допускалось, что соседи могут вполне такие изменения считать для себя допустимыми. Поэтому именно публичные слушания как процедура могли вскрыть отношение к испрашиваемому использованию и это отношение являлось важным фактором в принятии решения о предоставлении разрешения на УРВИ. ГрК РФ в процедурах воспроизвел именно это понимание, поэтому и не содержит оснований для отказа или специальных требований для получе-

ния разрешения на УРВИ, также выверен круг участников публичных слушаний, кого в действительности могут затронуть возможные изменения. Судебная практика, в принципе складывается из этих же соображений.

б) Особое внимание предлагается уделить регулированию деятельности Комиссии по землепользованию и застройке (далее Комиссия), ее составу. Полагаем, что такие вопросы как структура представительства в Комиссии, наличие квалификационных требований к члену Комиссии, в том числе к председателю и секретарю Комиссии, способ (процедура) выдвижения кандидатов в члены Комиссии, сменяемость членов Комиссии (срочность полномочий), основания и процедура исключения члена Комиссии из её состава, отчетность о деятельности Комиссии, отчетность члена Комиссии перед структурой, направившей его в Комиссию, материально техническое оснащение Комиссии, инструменты и ресурсы, обеспечивающие доступ к решениям Комиссии, порядок рассмотрения заявлений требуют регулирования именно в составе ПЗЗ.

7) Также предлагается реконструировать задачу введения мониторинга применения ПЗЗ, интеграции в ИСОГД аналитических разделов, позволяющих получать пространственную аналитику в сфере землепользования и застройки.

Соответственно необходимо разработать раздел, устанавливающий цели введения мониторинга, порядок его введения, а также установить статус ежегодного отчета как Доклада по результатам мониторинга. Также за пределами ПЗЗ предлагается унифицировать правовые акты в сфере землепользования и застройки под задачи анализа текстовых данных в составе мониторинга применения ПЗЗ.

Ежегодный публичный Доклад должен:

1) включать представление тенденций развития (изменения) пространственной структуры города, инвестиционной деятельности городской экономики землепользования;

2) проблематизировать регулирование в сфере землепользования и застройки;

3) предлагать направления совершенствования регулирования землепользования и застройки и обосновывать ресурсное обеспечение совершенствования и применение ПЗЗ. Доклад представляется на утверждение.

8) Также настоящая Концепция исходит из необходимости переработки положений о планировке территорий во взаимосвязи с актами о разработке документации по планировке в соответствии с ПЗЗ.

9) Положения о публичных слушаниях/общественных обсуждениях по вопросам применения ПЗЗ требуют преодоления абстрактного изложения предмета публичных слушаний. Также требуется уточнить порядок направления предложений, замечаний и их учет по результатам публичных слушаний.

10) Концепцией предлагается применить другую юридическую технику описания градостроительных регламентов, позволяющую более экономно представлять и наглядно считывать правовой режим использования земельного участка. При этом стоит усилить субсидиарное прочтение, включая преамбулу к описанию территориальной зоны.

11) Также Концепция предлагает попытаться решить вопрос о технических ошибках расположения земельного участка в двух территориальных зонах. В том числе на основе разного подхода изложения требований градостроительного, земельного законодательства («Границы территориальных зон должны отвечать требованиям принадлежности каждого земельного участка только к одной зоне») и законодательства о государственной регистрации объектов недвижимости в части оснований отказа в производстве учета («границы образуемого земельного участка, в том числе являющегося лесным участком,

пересекают границы территориальных зон...». Три закона об одном, но в разном изложении и с разными последствиями, установление правового режима и техническая функция учета соответственно. Принадлежность земельного участка к одной территориальной зоне урегулировать правовыми средствами несложно. Полагаем, что Закон о регистрации недвижимости должен предоставлять возможность учета сведений на основании акта, определяющего принадлежность к одной территориальной зоне. В принципе, по нашему мнению, закон о регистрации не может содержать подобной, а именно буквальной нормы, и в таких случаях должен квалифицировать подобные случаи как технические ошибки.

3.6 Рекомендации по порядку предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости

Рекомендуемый порядок предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости:

1. Физическое и юридическое лицо, заинтересованное в предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, направляет заявление о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования в Комиссию.

2. Комиссия:

1) рассматривает заявление о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования земельных участков или объектов капитального строительства;

2) принимает одно из двух решений:

а) о подготовке проекта решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства и направлении такого проекта на публичные слушания или общественные обсуждения с учетом пункта 4 настоящей статьи;

б) об отказе в рассмотрении заявления при невыполнении условий, определенных пунктом 3 настоящей статьи. В этом случае заявителю направляется извещение об отказе в рассмотрении заявления;

3) обеспечивает подготовку документов и материалов к публичным слушаниям или общественным обсуждениям.

3. Комиссия осуществляет подготовку рекомендаций о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования или об отказе в предоставлении такого разрешения с указанием причин принятого решения на основании заключения о результатах публичных слушаний или общественных обсуждений.

4. Решение о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка, объекта капитального строительства или об отказе в предоставлении такого разрешения подлежит официальному опубликованию.

3.6.1 Условия обязательного учета предложений заинтересованных лиц по внесению изменений в Генеральный план, Правила землепользования и застройки и случаи отказа

Законодательством не предусмотрена возможность предоставления условий обязательного учета предложений заинтересованных лиц по внесению изменений в Генеральный план, Правила землепользования и застройки.

Отклонению подлежат поступившие предложения и замечания:

- не относящиеся к проекту о внесении изменений в ПЗЗ,
- расширяющие пределы предлагаемых изменений в части увеличения или уменьшения значений предельных (минимальных и (или) максимальных) размеров земельных участков и предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства,
- изменение списков разрешенного использования территориальных зон.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. ст. 36 Федеральный закон «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 N 190-ФЗ
2. Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25.06.2002 № 73-ФЗ
3. ч. 4 ст. 99 Федеральный закон «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 N 136-ФЗ
4. ст. 33 Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25.06.2002 № 73-ФЗ
5. часть 10 статьи 57.3 Федеральный закон «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 N 190-ФЗ

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Таблица А 1 - Действующие предельные размеры земельных участков, предельные параметры разрешенного строительства

		Код	Наименование вида разрешенного использования	Виды объектов, для которых установлены параметры	Размер земельного участка	Размер земельного участка	Процент застройки (%)	Количество надземных этажей (эт.)	Количество надземных этажей	Высота (м)	Отступ (м) от границ земельного участка	Размер площадок (кв. м)	Размер временных	Выступ за красную	Размер земельного участка для
					(кв.м)	(кв.м)	(%)	(эт.)	(м)	участка	кв. м	красную	участка		
					Мин.	Макс.	Макс.	Мин.	Макс.	Макс.	Мин.	Мин.	Мин.	Макс.	Мин.
ЖЗ	О	2.1	Для ИЖС	Все виды объектов	450	2000	30	-	4	-	0	-	-	1,2	600
Ж4	О	2.2	Для ИЖС	Все виды объектов	450	2000	30	-	-	10,5	3	-	-	1,2	600
Ж5	О	2.1	Для ИЖС	Все виды объектов	450	2000	40	-	-	10,5	3	-	-	1,2	600
РЗ	У	2.1	Для ИЖС	Все виды объектов	100	600	7	-	-	6	3	-	-	1,2	-
ЖЗ	О	2.1.1	Малоэтажная	Все виды объектов	1200	1000000	40	-	4	-	0	-	-	1,2	600
ЖЗ	О	2.3	Блокированная	Все виды объектов	1	1000000	40	-	4	-	0	-	-	1,2	600
Ж4	О	2.3	Блокированная	Все виды объектов	1	1000000	40	-	-	10,5	3	-	-	1,2	600
Ж5	О	2.3	Блокированная	Все виды объектов	1	1000000	40	-	-	10,5	3	-	-	1,2	600
Ц1	О	2.5	Среднеэтажная	Все виды объектов	1	1000000	-	4	10	-	-	-	-	1,2	-
Ц2	О	2.5	Среднеэтажная	Все виды объектов	1200	1000000	-	4	10	-	0	7	3,5	1,2	-
Ж1	О	2.5	Среднеэтажная	Все виды объектов	1200	1000000	-	4	10	-	0	7	3,5	1,2	-
Ж2	О	2.5	Среднеэтажная	Все виды объектов	1200	1000000	-	4	8	-	0	7	3,5	1,2	-
С2	У	2.5	Среднеэтажная	Все виды объектов	1200	1000000	-	-	-	-	0	-	-	-	-
Ц1	О	2.6	Многоэтажная	Все виды объектов	1	1000000	-	4	10	-	-	-	-	1,2	-
Ц2	О	2.6	Многоэтажная	Все виды объектов	1200	1000000	-	4	10	-	0	7	3,5	1,2	-
Ж1	О	2.6	Многоэтажная	Все виды объектов	1200	1000000	-	4	10	-	0	7	3,5	1,2	-
Ц1	О	3.2.4	Общежития	Все виды объектов	1	1000000	-	4	10	-	-	-	-	1,2	-
Ц2	О	3.2.4	Общежития	Все виды объектов	1	1000000	-	4	10	-	0	-	3,5	1,2	-
ЦСЗ	У	3.2.4	Общежития	Все виды объектов	1	1000000	-	-	4	-	0	-	-	1,2	-
Ж1	О	3.2.4	Общежития	Все виды объектов	1	1000000	-	4	10	-	0	-	3,5	1,2	-
Ж2	О	3.2.4	Общежития	Все виды объектов	1	1000000	-	4	8	-	0	-	3,5	1,2	-
ЖЗ	О	3.2.4	Общежития	Все виды объектов	1	1000000	-	-	4	-	0	-	-	1,2	600
С2	У	3.2.4	Общежития	Все виды объектов	1	1000000	-	-	-	-	0	-	-	-	-