



Иван Гриценко /
Ivan Gritsenko

Правила землепользования и застройки: новое регулирование

Иван Гриценко, партнер CMS, Галина Гедрович, юрист CMS

❖ До недавнего времени Правила землепользования и застройки как нормативный акт практически отсутствовали. Соответственно, участники рынка недвижимости сталкивались не с проблемами применения таких правил, а исключительно с вопросами, вызванными их отсутствием. Однако ситуация меняется. Правила землепользования и застройки уже приняты в Санкт-Петербурге и Казани, а также во многих муниципальных районах. К 2010 году планируется принятие Правил землепользования и застройки в Москве.

В соответствии с Градостроительным и Земельным кодексами РФ Правила землепользования и застройки (ПЗЗ) являются одним из основных градостроительных документов. ПЗЗ определяют вид разрешенного использования земельных участков и параметры строительства, то есть дают ответ на вопрос, можно ли разместить на конкретном земельном участке тот или иной объект недвижимости. Здания или сооружения, построенные с нарушением вида разрешенного использования земельного участка, являются самовольными постройками и по общему правилу подлежат сносу. Правила землепользования и застройки – нормативный акт, действующий в отношении неопределенного круга лиц. В Москве и Санкт-Петербурге они утверждаются региональными законодательными органами, а в остальных регионах компетентным представительным органом местного самоуправления. Наиболее важными разделами Правил землепользования и застройки являются карта градостроительного зонирования и градостроительные регламенты.

Карта градостроительного зонирования, или графическая часть ПЗЗ, делит территорию, на которую они распространяются, на несколько территориальных зон: общественно-деловые, жилые, производственные, природные и др. зоны. Территориальные зоны, в свою очередь, могут быть разделены на специализированные подзоны. Для участков, расположенных в таких подзонах, характерны одинаковые виды разрешенного использования, но различные предельные площади и параметры застройки.

Графическая часть находящихся в разработке Правил землепользования и застройки Москвы содержит карты градостроительного зонирования территории города по административным округам. В текстовой части ПЗЗ зонам, подзонам, а также участкам для размещения тех или иных объектов присвоены кодовые номера. Эти номера указаны в графических материалах, таким образом можно определить принадлежность определенного участка к зоне, возможность строительства и соответ-

ствующие ограничения на использование участка.

Градостроительный регламент действует в пределах границ конкретной территориальной зоны, установленной на карте градостроительного зонирования. Действие градостроительных регламентов не распространяется на земельные участки, занятые памятниками и объектами культурного наследия, линейными объектами, например сетями инженерно-технического обеспечения, линиями связи, трубопроводами, автодорогами и другими подобными сооружениями, а также на территории общего пользования, которыми являются площади, улицы, проезды и иные территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц.

Градостроительные регламенты регулируют виды разрешенного использования земельных участков. В соответствии с Градостроительным кодексом РФ существуют три вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства: основные, условно разрешенные и вспомогательные. Основные и вспомогательные виды разрешенного использования правообладателями выбираются самостоятельно, без дополнительных разрешений и согласования, в то время как разрешения на условно разрешенный вид использования предоставляются соответствующими органами власти в специальном порядке. Кроме того, градостроительные регламенты определяют предельные размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства и реконструкции зданий и сооружений. Так, значительная часть градостроительных регламентов проекта ПЗЗ Москвы посвящена установлению ограничений на использование земельных участков в зависимости от зоны, в границах которой они расположены. Основными ограничениями являются предельная высотность и плотность застройки, которые различаются в зависимости от основных характеристик земельного участка. Помимо прямых запретов, например, на искажение исторически сложившегося ландшафта при использовании земель-

ных участков и объектов капитального строительства в границах особо охраняемых территорий города Москвы, ПЗЗ содержат также ряд предписаний для использования земель в той или иной зоне. Так, в границах заповедной территории необходимо сохранять и восстанавливать своеобразие и ценностные характеристики традиционного городского ландшафта, учитывать историческую систему землепользования и т. д. Особое внимание градостроительные регламенты находящиеся в разработке Правил землепользования и застройки Москвы уделяют режимам использования, установленных в границах зон охраны объектов культурного наследия. В этой части документа подробно описаны режимы использования земельных участков с указанием как соответствующих ограничений, так и действий, которые разрешены на определенной территории. Основными ограничениями в зоне охраны объектов культурного наследия также являются высотность и плотность застройки, которые отдельно указаны в Правилах землепользования и застройки.

Отклонение от предельных параметров разрешенного строительства и реконструкции, установленных соответствующим градостроительным регламентом, подлежит обжалованию на публичных слушаниях и возможно только на основании разрешения компетентного органа государственной или муниципальной власти, при условии соблюдения технических регламентов.

Несомненно, Правила землепользования и застройки призваны упорядочить отношения участников отношений в сфере строительства, однако в связи с принятием данного документа возникает очевидная проблема: что делать в ситуациях, когда уже согласованные проекты строительства не соответствуют новым правилам и требованиям, установленным в Правилах землепользования и застройки? Вправе ли органы власти отказать в выдаче разрешения на строительство и потребовать повторного согласования проектной документации с учетом вступивших в силу Правил землепользования и застройки? Кто должен нести расходы по изменению проекта?

На практике уже возникали ситуации, когда органы строительного надзора отказывали в выдаче положительного заключения госэкспертизы проектной документации, ссылаясь на ее несоответствие действующим ПЗЗ. С точки зрения авторов, в рамках судебного разбирательства возможны следующие возражения против такой позиции. Статья 36 п. 8 Градостроительного кодекса, а также статья 85 п. 4 Земельного кодекса требуют приведения земельных участков и расположенных на них объектов капитального строительства в соответствие с требованиями ПЗЗ только в том случае, если использование таких участков, зданий или сооружений опасно для жизни или здоровья человека, окружающей среды или объектов культурного наследия. Основываясь на указанных выше нормах, можно сделать вывод, что органы строительного надзора не вправе отказывать в выдаче положительных заключений по проектной документации, разработанной до введения в действия ПЗЗ.

Представляется, что физические и юридические лица будут иметь возможность обратиться в соответствующие органы для получения разрешения на отклонение от предельно допустимых параметров строительства, а также от других положений, которые будут введены ПЗЗ, и этот вопрос впоследствии более подробно будет урегулирован дополнительными актами, а также судебной практикой.

Правила землепользования и застройки должны быть приняты и вступить в силу к 1 января 2010 года, так как в соответствии с ФЗ о введении в действие Земельного кодекса РФ с 1 января 2010 года при отсутствии ПЗЗ предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляться не будет. С 1 января 2010 года также не будет производиться выдача разрешений на строительство при отсутствии ПЗЗ, за исключением строительства на земельных участках, на которые не распространяется действие градостроительных регламентов, а также в специально предусмотренных федеральными законами случаях. c|r|e

Ivan Gritsenko, partner at CMS,
Galina Gedrovich, lawyer with CMS

Land Use and Site Development Rules

❖ Until recently, Land Use and Development Rules were practically non-existent as a normative act. Accordingly, real estate market players had to deal with problems that were not associated with any such rules, but rather with the questions that their absence created. However, the situation is changing now. Land Use and Development Rules have already become established in St. Petersburg and Kazan, as well as in many other municipal areas. Land Use and Development Rules are now coming to Moscow – in 2010.

According to the Town Planning and Land Codes of the Russian Federation, Land Use and Development Rules are one of the fundamental architectural documents. According to the concept provided by the federal legislation, Rules of Land Use and Development define how land parcels can be used as well as the construction parameters of buildings. In other words, these rules specify what type of object may be constructed on each specific parcel of land. Buildings or constructions which are in violation of the land parcel usage rules, stipulated by the Rules of Land and Development, are considered unauthorized constructions and will be removed.

Land Use and Development Rules are normative acts that must be implemented by various government bodies. In Moscow and St. Petersburg, these are the regional authorities, while in other regions these are the representative authorities of a local government. The most important parts of the Land Use and Development Rules are the zoning maps and town planning regulations.

The zoning maps are the graphic portion of the Land Use and Development Rules, and they divide the territory that they cover into several zone classifications: community-business, residential, industrial, nature reserves, etc. These in turn, may be further divided into specialized sub-zones. These sub-zones allow similar usage of the land located in the primary zone, but have specific limits and site development parameters placed on each sub-zone.

For example, The Land Use and Developments Rules in St. Petersburg provide for sub-zones with identical usage requirements but having various limiting parameters for the building and reconstruction of capital objects. These include the minimum distances from the structure to the land parcel borders, the minimum green space percentage of each lot, the maximum total warehousing areas allowed on the territory, limits on the height of buildings and structures, etc.

In Moscow, the land zoning maps divide the city into various administrative districts.

These maps are accompanied by code numbers of the Land Use and Development Rules that specify which type of objects could be placed within each sub-zone. These code numbers are shown on the zoning maps – thus making it possible to quickly discern the zone to which each parcel belongs, and to see which restrictions apply to that particular parcel of land.

The town planning regulations apply within the territorial borders of the areas established on the town-planning zoning maps. Town planning regulations do not apply to land parcels occupied by monuments and cultural heritage objects. Nor do

parcel usage – depending in which zone each parcel is located. The primary restrictions concern limiting the heights of buildings and construction density, which differ depending on the fundamental characteristics of each parcel. In addition to direct prohibitions, like denying the destruction of historically developed landscapes when erecting capital projects within specially protected territories of Moscow, the Land Use and Development Rules contain a number of instructions for each specific area.

Thus, within the borders of a reserved territory, one must preserve or restore the original and valuable characteristics of a

❖ The limiting construction parameters, established by corresponding town planning regulations, can only be changed after public hearings are held and if a competent state or municipal authority permits such a deviation.

they cover territories designated for public services – for example, utility networks, communication lines, pipelines, highways and other similar structures. They also have no jurisdiction over public places like town squares, streets, passages, and parks.

Town planning regulations determine what each parcel of land may be used for. According to the Town Planning Code of the Russian Federation, there are three types of capital construction objects allowed on land parcels – primary, conditionally allowed and auxiliary. The primary and auxiliary types are selected by the legal owners of the property, without a need to obtain additional permissions or approvals, while the conditionally allowed types of usage require the approval by corresponding state authorities.

In addition, town planning regulations define the maximum parcel sizes and limiting parameters for buildings. Thus, the majority of town planning regulations in the Land Use and Development Rules of Moscow are devoted to the restrictions placed on

traditional urban landscape, consider the historical system of land use, etc. Town planning regulations for land use rules that are being developed in Moscow will provide special provisions for the protection of cultural heritage objects in all historically significant zones. This part of the document has detailed instructions on the permitted land use and lists all restrictions for each territory and for the buildings located there. The basic restrictions placed on territories containing cultural heritage objects are height limits and building density, separately addressed in the Land Use and Development Rules. The limiting construction parameters, established by corresponding town planning regulations, can only be changed after public hearings are held and if a competent state or municipal authority provides permission for such a deviation from the rules.

Therefore, these new Land Use and Development Rules will help sort out relations between participants in the construction sphere. However, one obvious problem



Galina Gedrovich /
Галина Гедрович

now surfaces – what will happen to those objects that are now under construction or were built before the establishment of the new Land Use and Development Rules? Will government bodies now have the right to cancel building permits or require re-approvals of project documentation according to the new Rules of Land Use and Development? Who will pay for the costs of these changes?

There have been situations when building supervision authorities have refused to issue permits, claiming that project documentation did not correspond to the new Land Use and Development Rules. We believe that if this situation occurs, the decision can be challenged in court by referring to the legal acts described below. Article 36, paragraph 8 of the Town Planning Code, and also article 85, paragraph 4 of the Land Code require the demolition and removal of capital construction objects if they do not conform to the Land Use and Development Rules – but only if such parcels or buildings pose a threat to people's safety, the environment or cultural heritage objects. By applying the articles listed above, it is possible to challenge the building supervision authorities in court, should they try to cancel building permits received on project documentation developed before the introduction of the new Land Use and Development Rules.

It is very likely that individuals and legal entities will have an opportunity to turn to the corresponding authorities to obtain the required permissions to finish their projects – based on the rules that existed prior to the Land Use and Development Rules. In addition, the question will most likely be settled by supplemental regulations, as well as future court rulings.

In conclusion, we would like to say that the new Land Use and Development Rules will become law by January 1, 2010. This will occur because according to Federal Law "On Introduction of the Land Code of the Russian Federation" starting on January 1, 2010 no construction permits may be issued if a city or municipality does not have its own approved Land Use and Development Rules. CRE