

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ШЕСТОГО СОЗЫВА

КОМИТЕТ ПО ЗЕМЕЛЬНЫМ ОТНОШЕНИЯМ И СТРОИТЕЛЬСТВУ

**ПРОТОКОЛ**

**ЗАСЕДАНИЯ ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА ПО ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

на тему

*«Правовое регулирование вопросов подготовки документов  
территориального планирования и документации  
по планировке территорий»*

г. Москва

«21» ноября 2014 г.  
14 час. 00 мин.

**Председательствовал**

Депутат Государственной Думы, член Комитета ГД по земельным отношениям  
и строительству, председатель Экспертного совета  
по градостроительной деятельности **В.И.Ресин**

**Присутствовали:** по списку (прилагается).

**Рассматривался вопрос:**

**О ходе подготовки проекта федерального закона  
«О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской  
Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в  
части совершенствования регулирования подготовки, согласования и  
утверждения документации по планировке территории»**  
(пункты 4 и 12 плана мероприятий («дорожной карты») «Совершенствование  
правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение  
предпринимательского климата в сфере строительства», утвержденного  
распоряжением Правительства РФ от 29.07.2013 № 1336-р)

## Докладывали:

- **Чугуевская Елена Станиславовна**, *Директор Департамента стратегического развития и государственной политики в сфере территориального планирования Министерства регионального развития Российской Федерации*
- **Рейльян Юрий Угович**, *Заместитель Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации*

## Выступали:

**Иванкина Е.В., Колонтай А.Н., Басин Е.В., Теличенко В.И., Костин С.В., Трутнев Э.К., Пономарев И.В.**

По результатам обсуждения проекта федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории», представленных материалов, докладов и сообщений приняты решения:

1. Принять к сведению информацию Минрегиона России об итогах разработки и утверждения документов территориального планирования по состоянию на сентябрь 2014 г. в субъектах РФ (приводится в материалах к заседанию):

| <b>В субъектах</b>                                  | <b>На сентябрь 2014 г.</b> | <b>На начало 2014 года</b> |
|---|----------------------------|----------------------------|
| <b><i>Схемы муниципальных районов</i></b>           | <b>1818</b>                |                            |
| утверждено  | 93,5%                      | 89,4%                      |
| разработано   | 99%                        | 94,5%                      |
| <b><i>Генеральные планы сельских поселений</i></b>  | <b>18597</b>               |                            |
| утверждено  | 88%                        | 57%                        |
| разработано   | 93,5%                      | 69,8%                      |
| <b><i>Генеральные планы городских поселений</i></b> | <b>1676</b>                |                            |
| утверждено  | 87,4%                      | 80,5%                      |
| разработано   | 96,8%                      | 87,7%                      |
| <b><i>Генеральные планы городских округов</i></b>   | <b>515</b>                 |                            |
| утверждено  | 93,8%                      | 91,7%                      |
| разработано   | 99%                        | 98,7%                      |

2. Отметить, что одним из **основных принципов** законодательства о градостроительной деятельности является **обеспечение устойчивого развития** территорий, что означает

- создание безопасных и благоприятных условий жизнедеятельности человека,
- ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду,
- обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений (ГрК РФ ст.1).

При этом **должны решаться такие задачи**, как

- рациональное размещение оздоровительных и рекреационных учреждений, предприятий социального, культурно-бытового обслуживания населения, мест работы и отдыха;
- соблюдение необходимых требований в области безопасности территорий, инженерно-технических требований, требований гражданской обороны, предупреждение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и противодействие террористическим актам;
- обеспечение сохранности объектов культурного наследия (памятников истории) и особо охраняемых территорий;
- комплексная оценка возможности освоения подземного пространства.

Одна из **приоритетных задач**, обозначенных в *Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года*, – **обеспечение сбалансированного развития** субъектов Российской Федерации.

**Достижение указанных целей** при осуществлении градостроительной деятельности предполагается **за счет планомерного развития территорий на основе документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территории.**

3. **Поддержать позицию Минрегиона России** о том, что

3.1. Данный законопроект необходимо рассматривать с учетом:

- уже принятого **закона о нормативах градостроительного проектирования**, основное назначение которого «научиться считать обеспеченность и доступность объектами всех видов инфраструктуры»;
- принятого еще в 2012 году **закона о программах комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов**;
- **законопроекта о программах комплексного развития транспортной и социальной инфраструктур.**

Все эти изменения и дополнения в ГрК РФ призваны **обеспечить соответствующий уровень планирования бюджетов с адресным доведением до территорий нового строительства или реконструкции.**

3.2. Главная особенность, вытекающая из целеполагания авторов данного законопроекта, состоит в том, что **он должен связать объекты, означенные в стратегических документах территориального планирования в «зонах**

размещения» этих объектов, **с конкретными территориями и земельными участками**, не противореча разрешенному использованию этих земельных участков.

**Цепочка законодательно определенных процедур** территориального планирования и планировки территории через генеральные планы и правила землепользования и застройки (ПЗЗ), с учетом результатов публичных обсуждений, **должна быть достаточно прозрачной и системной**, приводить к эффективному землепользованию и давать ясную картину градостроительного развития отдельных территорий городских и сельских поселений.

3.3. **Требуют уточнения процедуры планирования размещения «линейных объектов»** в документах территориального планирования (в федеральных, региональных, муниципальных СТП) и при разработке документации по планировке территории.

Практика проектирования и строительства таких объектов, используемые правовые механизмы отвода и изъятия земельных участков под их строительство доказали, что границы этих земельных участков в реальных координатах могут принимать конкретные значения исключительно после соответствующих инженерно-геологических изысканий, проектировок трасс и коридоров указанных инженерных сооружений, гарантируя их безопасность и эффективное строительство, минимальные инвестиционные и правовые издержки.

3.4. При разработке законопроекта была поставлена и требует доосмысления **задача дифференцированного подхода к инженерным изысканиям по трем стадиям планирования и проектирования: территориальное планирование, планировка территории и архитектурно-строительное проектирование.**

Соответственно потребуется доработка постановления Правительства РФ от 19.01.2006 № 20 «Об инженерных изысканиях для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства» и приказа Минрегиона России от 11.07.2008 № 92 «О составе и объеме инженерных изысканий, необходимых для определения границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения».

3.5. Двухлетний период подготовки данного законопроекта, имеющиеся достаточно противоречивые оценки в отношении различных видов документов по планировке территории (градостроительные планы, проекты планировок и проекты межевания) явно указывают на то, что **ГрК РФ, которому в 2014 году исполняется 10 лет**, который имеет сегодня более 50 поправок и порядка 20 находятся в стадии рассмотрения в Государственной Думе, **требует тщательного анализа** его правоприменительной практики и принятия согласованного решения профессионального сообщества о его системной переработке.

4. **Согласиться с предложениями Министра России**, что в целях выполнения поручения Правительства РФ необходимо сосредоточиться на принципиальных положениях законопроекта, доработать его с учетом позиций

Москвы и Московской области, но не умаляя его роли для всех субъектов Федерации.

В настоящее время на «финишной прямой», прежде всего, требуется исключить те положения, которые не имеют четкого нормативно-правового толкования и могут привести к действиям без определенного результата.

Примером могут служить те документы территориального планирования, в частности генеральные планы многих городов, которые разрабатывались и принимались без должного уровня методического обеспечения, без научных прогнозов и обоснований, вопреки или в отсутствие стратегий социально-экономического развития регионов и страны в целом.

Но сегодня уже проведена организационная реформа Правительства РФ с учетом принятого закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (№ 172-ФЗ от 28.06.2014), определены соответствующие меры по восстановлению функций Госплана в Минэкономразвития России. Это дает право планировать согласованную работу с участием профессионального экспертного сообщества в целях доработки указанного законопроекта и формирования необходимой нормативной правовой и технической базы по рассматриваемому вопросу.

5. **Согласиться с мнением экспертного сообщества, что совершенствование института «градостроительного проектирования» необходимо признать приоритетной национальной задачей в системе государственного управления. Он является основой для обеспечения устойчивого развития конкурентоспособности территорий, выстраивания взаимовыгодных отношений с бизнес-сообществом, соблюдения общественных и публичных интересов, преодоления административных барьеров и требует усиления правовой конструкции, обеспечивающей**

- **формирование распределенной государственной системы (административного центра) территориального планирования и мониторинга** реализации государственных программ градостроительного развития регионов, муниципальных образований, городов и сельских поселений с целью создания эффективной системы градостроительного регулирования и грамотного управления городской застройкой;
- **участие профессиональных градостроителей и архитекторов, научного сообщества широкого профиля (социологов, экономистов, урбанистов, транспортников, инженеров, промышленников, психологов, управленцев, финансистов, экологов, политиков) в разработке документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территорий;**
- **баланс государственных, общественных и частных интересов** через публичные процедуры;
- **профессиональную экспертизу (аудит)** принимаемых градостроительных решений.

6. Отметить, что **основное назначение рассматриваемого законопроекта «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории» обеспечить:**

- **максимальную прозрачность** при осуществлении градостроительной деятельности, принятии градостроительных решений, подготовке и выпуске разрешительной документации;
- **соблюдение баланса интересов** застройщиков, публичной власти и общественности при комплексном освоении и развитии территорий;
- **создание основы для совершенствования порядка разработки, согласования и утверждения документации по планировке территории, формирования системы «модельных» правил организации безопасного и комфортного строительства.**

Законопроект направлен на **устранение несогласованности в правовом регулировании вопросов подготовки документов территориального планирования и документации по планировке территории**, уточнение целей и совершенствование процесса подготовки такой документации, а также устранение пробела и внутренней коллизии ГрК РФ в части проведения инженерных изысканий.

**Реализация предусмотренных законопроектом положений** позволит установить взаимосвязь документов территориального планирования и документации по планировке территории, регламентировать процессы реализации документации по планировке территории, а также ужесточить требования по застройке с выполнением норм градостроительного проектирования, повысить уровень безопасности планировочных решений.

Законопроектом **предлагается исключить проведение процедуры публичных слушаний** по проекту планировки территории и проекту межевания, если они подготовлены на основании генплана. Это позволит снизить административные барьеры для застройщиков.

7. **Предложенная редакция законопроекта требует формально-юридической и содержательной доработки по следующим позициям:**

- **уточнение вводимых определений понятий**, на которых строится вся концепция законопроекта («планировочная структура», «карта планировочной структуры», «элемент планировочной структуры», «красные линии», «комплексное развитие территорий» и др.);
- **упорядочение этапов подготовки** с определением содержания результатов градостроительной документации согласно прилагаемой технологической модели (*приводится в материалах к заседанию*);
- **уточнение состава работ и содержания** подготавливаемой документации по планировке территории в зависимости от цели ее разработки (для разного вида линейных объектов, для комплексного освоения, развития

застроенных территорий, для территорий, предназначенных под садоводческие, огороднические или дачные хозяйства и др.);

- **совершенствование положений**, определяющих очередность и этапы **планируемого развития элементов планировочной структуры**, включая сроки строительства объектов социального назначения, объектов инженерной и транспортной инфраструктуры федерального, регионального, местного значения на основе схем территориального планирования (генеральных планов для Москвы и Санкт-Петербурга);
- **конкретизация положений по инженерным изысканиям**, по использованию материалов государственных фондов геологических данных, материалов инженерных изысканий при разработке проекта планировки территории, предусматривающего размещение отдельных видов объектов капитального строительства;
- **доработка положений, определяющих** зависимость этапов разработки проектов планировки и проектов межевания **для обеспечения процедур образования и изменения границ земельных участков**, проведения кадастровых работ, подготовки процедур «изъятия»;
- **согласование правовых норм функционального и градостроительного (территориального) зонирования** для упрощения порядка определения видов разрешенного использования земельных участков в отношении планируемого размещения объектов капитального строительства;
- **особого внимания и корректировки** в правовом поле и согласованности **требуют процедуры «публичных слушаний»** в Градостроительном кодексе РФ и **«общественных слушаний»** в Земельном кодексе РФ, в первоочередном порядке – для строительства объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры;
- **обеспечение юридической чистоты** в части:
  - корректного использования и согласованности норм Градостроительного и Земельного кодексов РФ;
  - сохранения правового статуса ГПЗУ, который приобретает этот документ публичной власти для застройщиков в форме определенного задания и архитектурно-планировочных ограничений по освоению земельного участка;
  - усиления роли и значения Генеральных планов и ПЗЗ, принимаемых программ развития транспортной, коммунальной, включая инженерную, и социальной инфраструктур для принятия и разработки документации по планировке территорий, подлежащих развитию или комплексному освоению;
  - обеспечения требований поэтапной разработки документации ППТ с детализацией промежуточных результатов.

8. **Рекомендовать Минстрою России** с учетом предложений и замечаний, поступивших в адрес Экспертного совета, **завершить доработку законопроекта** для скорейшего его внесения в установленном порядке в Государственную Думу ФС РФ.

9. **Принять предложения**

9.1. Членам Экспертного совета **рассмотреть** представленные на заседании **документы для возможного их применения в практической деятельности:**

- ГОСТ Р 56002-2014 «Оценка опыта и деловой репутации строительных организаций»;
- Результаты оценки Индекса конкурентоспособности строительной отрасли, представленные Рейтинговым агентством строительного комплекса (РАСК).

Направить свои предложения и замечания в адрес Ответственного секретаря Экспертного совета.

9.2. **Включить в план работы Экспертного совета на весеннюю сессию 2015 года** следующие вопросы:

- Проведение заседания Экспертного совета в формате «круглого стола» по теме «Градостроительный кодекс Российской Федерации: десять лет преобразований (итоги, проблемы, пути развития законодательства)»
- Законодательные инициативы по формированию системы дополнительного профессионального образования по всем видам градостроительной деятельности.

**Председатель Экспертного Совета  
по градостроительной деятельности  
при Комитете Государственной Думы  
по земельным отношениям и строительству**



**В.И.Ресин**

Ответственный секретарь Экспертного совета  
по градостроительной деятельности  
при Комитете Государственной Думы  
по земельным отношениям и строительству  
Бачурина С.С.

