



АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»

**ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

**Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»**

(подпись)

А.Н. Глушков

« 4 » 02 2020 г.

Утверждено

Экспертным советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (протокол от «27» сентября 2019 г. № 70)

**Заключение
по результатам правовой экспертизы
законопроекта № 658686-7 «О внесении изменения в статью 11⁹
Земельного кодекса Российской Федерации» (о наличии в
градостроительном регламенте минимальных и максимальных
размеров земельных участков)»**

Экспертным советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) проведена правовая экспертиза законопроекта № 658686-7 «О внесении изменения в статью 11⁹ Земельного кодекса Российской Федерации» (о наличии в градостроительном регламенте минимальных и максимальных размеров земельных участков)» (далее – законопроект).

Правовая экспертиза проводилась в период с 02.09.2018 по 27.09.2019 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Бандорин Л.Е. – руководитель рабочей группы;
- 2) Малахов П.В.;
- 3) Москвитин М.В.;
- 4) Ребрищев И.Н.

Законопроект внесён в Государственную Думу Государственным Собранием – Курултаем Республики Башкортостан в марте т.г. и в настоящее время подготовлен к рассмотрению в первом чтении.

При проведении правовой экспертизы Экспертный совет проанализировал законопроект и пояснительную записку к нему.

Как указано в пояснительной записке, целью законопроекта является обеспечение единообразного применения и толкования норм земельного и градостроительного законодательства. Законопроектом предлагается слова «Пределные (максимальные и минимальные)» в части 1 статьи 11.9 Земельного Кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) заменить словами «Пределные (максимальные и (или) минимальные)» с целью приведения данной нормы в соответствие с Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее – ГрК РФ).

1. С формально-юридической точки зрения нельзя согласиться с суждением, лежащим в основе законопроекта, согласно которому нормы земельного законодательства создают правовую коллизию при определении органами местного самоуправления необходимых элементов градостроительной документации, в данном случае, предельных размеров земельных участков (указание максимальных и минимальных размеров, либо только максимальных или только минимальных размеров земельных участков).

Коллизия правового регулирования представляет собой противоречие между нормами права, регулирующими одни и те же общественные

отношения. Разграничение предметов правового регулирования между земельным и градостроительным законодательством не является целью настоящего заключения, однако стоит отметить, что земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, а законодательство о градостроительной деятельности – отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, капитальному ремонту, сносу, а также по эксплуатации зданий, сооружений.

Согласно части 1 статьи 11⁹ ЗК РФ вопрос определения предельных размеров земельных участков (максимальных и минимальных), в отношении которых устанавливаются градостроительные регламенты, регламентируется градостроительным законодательством. Таким образом, сам ЗК РФ, закрепляя данную бланкетную норму, указывает на приоритет ГрК РФ при решении вопроса, который находится в пределах правового регулирования градостроительного зонирования. А к градостроительным отношениям применяется земельное законодательство, если данные отношения не урегулированы законодательством о градостроительной деятельности (часть 3 статьи 4 ГрК РФ). ГрК РФ же употребляет формулировку «предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков» (пункт 9 статьи 1, часть 8 статьи 36, пункт 1 части 1 статьи 38 ГрК РФ).

На основании изложенного можно сделать вывод, что указанные формулировки не противоречат друг другу. В соотношении норм земельного и градостроительного законодательства ГрК РФ как нормативный правовой акт, который является актом как более специальным, так и вступившим в силу позже ЗК РФ, конкретизирует более общую норму. Отметим, что ГрК РФ в целом ряде случаев уточняет нормы ЗК РФ. Наиболее ярким примером является пункт 2 статьи 7 ЗК РФ, который устанавливает, что правовой

режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешённого использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов. В ГрК РФ же вопросам правового регулирования градостроительного зонирования посвящена глава 4, в которой пункт 1 статьи 37 устанавливает три категории видов разрешённого использования земельных участков: основные виды, условно разрешённые и вспомогательные виды разрешённого использования.

2. Вместе с тем принятие данного законопроекта представляется целесообразным в связи со следующими обстоятельствами.

Само наличие подобной законодательной инициативы от парламента Республики Башкортостан свидетельствует о наличии проблем, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления при определении предельных размеров земельных участков, а именно максимальных и минимальных, что вероятно может быть характерно и для других субъектов Российской Федерации. В данном случае необходимо учитывать следующее.

Согласно ст. 1 ГрК РФ градостроительное зонирование представляет собой зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов. Результатом градостроительного зонирования в муниципальных образованиях является утверждение органами местного самоуправления правил землепользования и застройки, которые включают в себя три основных элемента: порядок их применения и внесения соответствующих изменений, карту градостроительного зонирования и градостроительные регламенты.

Градостроительный регламент содержит в себе виды разрешённого использования земельных участков, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального

строительства, ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, а также в определённых случаях расчётные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности соответствующей территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчётные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения (пункт 9 статьи 1 ГрК РФ). Представляется, что виды разрешённого использования являются главным и безусловно необходимым элементом градостроительного регламента, в то время как другие составляющие могут отсутствовать (предельные размеры земельных участков, предельная высота зданий или количество этажей, минимальные отступы от границ земельных участков или процент максимальной застройки и т.д.) в зависимости от особенностей территориальной зоны.

Градостроительный регламент распространяет своё действие на земельные участки и объекты капитального строительства в пределах конкретной территориальной зоны. Необходимо учитывать, что муниципальное образование, в отношении которого разрабатываются правила землепользования и застройки, может иметь десятки территориальных зон с различными сочетаниями видов разрешённого использования, указаниями на максимальные и минимальные размеры земельных участков либо только на максимальные или минимальные размеры земельных участков, либо их полное отсутствие.

На примере муниципального образования «город Курск» можно увидеть, что в некоторых территориальных зонах в принципе не устанавливаются минимальные и (или) максимальные размеры земельных участков (зона рекреационного назначения лесов и лесопарков с включением объектов инженерной инфраструктуры Р-1, зона особо охраняемых природных территорий, имеющих особое природоохранное значение Р-4, зона объектов железнодорожного транспорта, объектов воздушного транспорта ИТ-1). В некоторых территориальных зонах устанавливаются

минимальные и максимальные размеры земельных участков (жилая зона индивидуальных жилых домов (отдельно стоящих и (или) блокированных Ж-1, где минимальная площадь земельных участков – 450 кв.м., а максимальная – 1500 кв.м.). В некоторых же территориальных зонах устанавливаются только минимальные размеры (общие градостроительные регламенты для общественно-деловых зон гостиницы: минимальный размер земельных участков – 250 кв.м.).

Таким образом, что в большинстве градостроительных регламентов не определяются одновременно максимальные и минимальные размеры земельных участков, так как в зависимости от особенностей территориальных зон и степени застройки в этом нет очевидной целесообразности и (или) необходимости. Ограничение предельных размеров земельных участков обычно происходит относительно земельных участков, расположенных в центральных зонах городов, на территориях с высокой степенью застройки и в большинстве случаев по верхнему пределу (максимальный размер земельных участков), во избежание образования слишком крупных земельных участков, и соответственно, крупноразмерных объектов капитального строительства.

Наряду с этим необходимо помнить, что в пределах одной территориальной зоны могут устанавливаться подзоны с одинаковыми видами разрешённого использования земельных участков, но с различными предельными (минимальными и (или) максимальными) размерами земельных участков (часть 3 статьи 38 ГрК РФ). Таким образом, установление предельных (минимальных и (или) максимальных) размеров земельных участков осуществляется органами местного самоуправления, а используемая формулировка – в отличие от предельных (максимальных и минимальных) размеров земельных участков – предоставляет им надлежащие правовые возможности в вопросе градостроительного зонирования своего муниципалитета.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет считает целесообразным во избежание негативной правоприменительной практики принятие Государственной Думой законопроекта № 658686-7 «О внесении изменения в статью 11⁹ Земельного кодекса Российской Федерации» (о наличии в градостроительном регламенте минимальных и максимальных размеров земельных участков)».

Председатель Экспертного совета



А.И. Белоусов

Руководитель рабочей группы



Л.Е. Бандорин