



УДК 911 (470.53)
ББК 26.89 (2Рос-4Пер)

Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е.

Информационное издание

АЗБУКА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ. ПОПУЛЯРНОЕ
ИЗЛОЖЕНИЕ ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ
ГОРОДА ПЕРМИ

*Для широкого круга читателей, заинтересованных проблемами
землеустройства, порядком выделения земельных участков
и правилами застройки города Перми*

Редакционная коллегия:
Редактор М. Демченко
Оформление О. Трушников
Компьютерная верстка А. Козин

Подписано в печать 18.08.2009. Формат 84х108 ¹/₁₆
Печать офсетная. Тираж 1000 экз. Заказ №

Отпечатано с готовых файлов заказчика
в типографии «...»

ISBN

© РА «ВЕРНО», 2009

азбука

**землепользования
и застройки**



**Популярное изложение
Правил землепользования
и застройки города Перми**

2009

СОДЕРЖАНИЕ

СЛОВО ОТ АВТОРОВ	6
------------------------	---

ВВЕДЕНИЕ	7
----------------	---



ПЕРВЫЙ ШАГ. ЗНАНИЯ НАЧАЛЬНЫЕ — ДЛЯ ТЕХ, КТО ХОЧЕТ ПРИОБРЕСТИ САМЫЕ ОБЩИЕ ПОНЯТИЯ О ПРАВИЛАХ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ

О Правилах землепользования и застройки в двух словах	10
---	----

Раньше Правил землепользования и застройки не было.

Почему?	11
---------------	----

Если «Правила», то для кого? Кто установил? Зачем?	13
--	----

Что будет, если не исполнять Правила землепользования и застройки?	15
---	----

Кого, что и от чего защищают Правила землепользования и застройки?	17
---	----

К чему понуждают Правила землепользования и застройки?	18
--	----

К чему побуждают Правила землепользования и застройки?	18
--	----

Если нельзя не знать о Правилах землепользования и застройки, то что нужно минимально знать?	19
---	----

Есть ли достаточное знание о Правилах землепользования и застройки?	20
--	----



ВТОРОЙ ШАГ. ЗНАНИЯ, ПРИОБРЕТАЕМЫЕ СДЕЛАВШИМИ ПЕРВЫЙ ШАГ, — ДЛЯ ТЕХ, КТО ХОЧЕТ ЗНАТЬ БОЛЬШЕ О ПРАВИЛАХ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ

Кардинальное отличие Правил землепользования и застройки от всех других документов	22
---	----

Структура Правил землепользования и застройки города Перми	22
---	----

Частные и публичные территории в городе Перми.	24
---	----

Правила землепользования и застройки и свобода выбора.	25
---	----

Как карта градостроительного зонирования соотносится с градостроительными регламентами?	26
--	----

Как градостроительный регламент определяет правовой режим использования земельных участков? Почему градостроительный регламент является защитой прав?	
---	--

Из чего состоит градостроительный регламент?	27
--	----

Виды разрешённого использования недвижимости.	29
--	----

Предельные параметры разрешённого строительства	31
---	----

Ограничения использования недвижимости.	32
--	----

Несоответствующее использование недвижимости	33
--	----

Правила землепользования и застройки и документы градостроительного проектирования.	35
---	----

Правила землепользования и застройки и Генеральный план: различия и взаимосвязь.	36
--	----

Правила землепользования и застройки, Генеральный план и планировка территории	39
---	----

Главное о процедурах землепользования и застройки	40
---	----

Главное о публичных слушаниях.	41
-------------------------------------	----

ЗАКЛЮЧЕНИЕ	45
------------------	----



АЗБУКА ТЕРМИНОВ И ОПРЕДЕЛЕНИЙ ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ С ПОЯСНЕНИЯМИ

46

СЛОВО ОТ АВТОРОВ

Эта брошюра посвящена Правилам землепользования и застройки города Перми. Мы принимали участие в подготовке Правил в 2006-2007 гг., с большим профессиональным интересом наблюдаем за их реализацией и по сей день. Однако готовить Правила и готовить популярную книгу о них – это большая разница. Мы постарались доступным языком описать те вещи, в которых даже профессионалам сложно разобраться. О Правилах не сложилось пока единого мнения, слишком мало времени прошло с их принятия. Тем важнее на данном этапе изучать Правила всем вместе: кому-то бегло, кому-то более пристально. Брошюра о Правилах в Перми – первая в своём роде. Правила уже приняты почти во всех крупнейших городах России. Но ни в одном городе, насколько нам известно, такого издания ещё не было. Пермь выступает пионером – это замечательно!

Этой книги не могло бы быть без поддержки людей, ответственных за применение Правил. А круг таких людей весьма широк – это и руководство города, и депутаты городской Думы, и сотрудники профильных департаментов городской администрации. Это также и члены Комиссии по землепользованию и застройке, которые представляют различные городские общественные организации. Мы все вместе размышляли, обсуждали, спорили... Хотим всех искренне поблагодарить!

Как нам кажется – получился текст, достойный Вашего внимания.

ВВЕДЕНИЕ

Знания вредны? Да, но только лишние знания и только для того, кто так считает.

Незнание дозволительно для тех, кто ничего не делает и не хочет делать. Можно ли ничего не делать в отношении недвижимости? Можно. Но недолго.

Можно ли позволить себе ничего не знать о Правилах землепользования и застройки в своём городе? Можно, но недолго.

Вот три примера «ничего неделания» в отношении недвижимости.

Первый пример: собственник в отношении своей квартиры.

Собственника всё устраивает: менять место жительства он не хочет, изменять свои жилищные условия он не хочет, на данный момент времени он всем доволен.

Хорошо, когда довольство длится долго. Но для этого оно должно быть гарантировано. Это значит, что довольный собственник заинтересован иметь гарантии в том, что условия его проживания не будут ухудшены в будущем. Как могут такие условия быть ухудшены? Только извне. Каким образом? Например, так: вблизи квартала, где проживает довольный собственник квартиры, планируется разместить фабрику. Фабрика будет дымить и распространять запах – приятный или неприятный. Вокруг фабрики возникнет санитарно-защитная зона. Эта зона «накрывает» квартал, в котором проживает довольный всем собственник квартиры. Будет ли после этого собственник квартиры оставаться довольным? Вряд ли.

Речь идёт не только о состоянии довольства-недовольства. Затрагиваются вопросы денег, точнее, вопросы снижения цены недвижимости. Без ведома собственника может произойти изъятие части принадлежащей ему недвижимости, но не физически, а в денежном выражении. Ранее «относительно богатый» собственник может стать

Знание о Правилах – это не только знание по необходимости («от плохого»), это также знание во имя лучшего

«относительно бедным». Ясно, что разумный человек будет противиться такому развитию событий. Что он может сделать? Об этом рассказывают Правила землепользования и застройки (для краткости — Правила).

Значит, даже для довольного собственника квартиры может стать необходимостью знание о Правилах.

Собственник всегда заботится не только о своей собственности, но и об окружении. Поэтому собственник — всегда гражданин. Поэтому общество из собственников — это гражданское общество. Гражданское общество — это самоуправление. Самоуправление не может быть без собственности. Собственность невозможно эффективно использовать без Правил

Второй пример: собственник индивидуального жилого дома (дачи).

Дом, за которым нет ухода, ветшает. Чтобы он со временем не обрушился, периодически нужно поддерживать его фундамент, стены, крышу. То есть производить капитальный ремонт. Помимо капитального ремонта может возникнуть желание надстроить к дому веранду или дополнительный этаж,

то есть произвести реконструкцию. Чтобы выполнить капитальный ремонт или реконструкцию дома, нужно первоначально получить градостроительный план земельного участка, а затем — разрешение на строительство. Ничего не знающий об этом собственник будет обязан всё это узнать.

Основной источник такого знания — Правила.

Третий пример: собственник индивидуального жилого дома (дачи) и его «нехороший» сосед.

Не желающий что-либо делать и всем довольный собственник жилого дома (дачи) вдруг перестаёт быть довольным ввиду того, что сосед на границе земельного участка начинает строить баню или гараж. Беспокойство объяснимо: становится реальным риск пожара, который перекинется на другой участок и лишит собственника принадлежащей ему недвижимости. Превратит «относительно богатого» и довольного собственника в погорельца, в нищего человека. Разумный человек должен этому противиться. Как?

Об этом говорят Правила.

Получается, что даже самого безразличного человека жизнь рано или поздно заставит приобрести знания о Правилах хотя бы в минимальном объёме. Не хотелось бы, чтобы знания о Правилах возникали только по необходимости, для защиты от чего-то плохого. Знание о Правилах — это также знание и во имя того, чтобы всем стало лучше.

Примеры показывают, что в силу необходимости собственник всегда заботится не только о своей собственности, но и об окружении.

Он должен знать о том, что вокруг него находится сейчас и что будет в будущем. В этом отношении собственник — всегда гражданин. Поэтому общество из собственников — это гражданское общество. Гражданское общество — это самоуправление. Самоуправление не может быть эффективным и результативным без собственности, не может осуществляться без регулирования землепользования и застройки. Такое регулирование — это Правила.

В Перми Правила уже действуют с августа 2007 года, а значит, необходимо учиться их понимать и применять. Федеральный закон предписал, что при отсутствии Правил с 1 января 2010 года никакие муниципалитеты не смогут распоряжаться землёй, а это значит, что знания о Правилах нужны будут всем и везде в нашем государстве.

Читателю предлагается сделать первые шаги в приобретении знания о Правилах в городе Перми.

Правила — это:

- местный закон;
- правовые гарантии;
- свобода выбора в установленных рамках;
- преграда на пути беззакония;
- доступная информация;
- открытость власти перед жителями;
- противодействие коррупции

Неисполнение Правил — это нарушение закона



ПЕРВЫЙ ШАГ.

Знания начальные — для тех, кто хочет приобрести самые общие понятия о Правилах землепользования и застройки



О ПРАВИЛАХ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ В ДВУХ СЛОВАХ

ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ

- Местный закон
- Адресованы всем
- Обязаны соблюдать все (включая частных лиц и администрации всех уровней — местного, регионального, федерального)
- Правовые гарантии. Имея правовые гарантии, правообладатель недвижимости твёрдо знает, что он может делать всё то, что разрешено Правилами, и никто не может ему в этом воспрепятствовать. Такие гарантии сочетаются с обязанностью соблюдать установленные требования безопасности
- Правовые гарантии того, что сосед не навредит соседу: «не можешь делать то, что не разрешено Правилами»
- Правовые гарантии того, что качество городской среды не ухудшится. Правила — это необходимое условие для того, чтобы экологическая ситуация в городе последовательно улучшалась
- Правовые гарантии, которые порождают экономические мотивации: желание действовать с пользой, финансовой выгодой для себя и для других
- Условие для максимального экономического поведения частных лиц
- Свобода выбора в установленных рамках. Рамки — это градостроительные регламенты. Это указание на то, что можно выбирать из разрешённого и что можно делать, а также чего делать нельзя
- Пределы, которые установило местное сообщество граждан для самих себя и для других
- Открытая и доступная информация о состоянии и возможностях развития города и обустройства каждого земельного участка
- Преграда на пути беззакония
- Открытость власти перед жителями

- Способ воспрепятствования коррупции
- Гарантия участия граждан в принятии решений о развитии города
- Открытые для граждан публичные слушания по обсуждению вопросов развития города

Сегодня незнание о Правилах объяснимо: в советское время ничего подобного не было. Реальности рыночной экономики понуждают каждого к приобретению знания о Правилах. Такое знание — это защита принадлежащих каждому прав. Прав, о которых пока многие не знают, но должны знать. Каждодневная жизнь и практические потребности рано или поздно понудят к приобретению такого знания даже тех, кто ныне ничего знать не хочет.

Правила открыты каждому для ознакомления.

СОСТАВ ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ

- Градостроительные регламенты — описание того, что можно делать и указание на то, чего делать нельзя
- Карта градостроительного зонирования — обозначения территориальных зон города, к которым приписаны градостроительные регламенты
- Описание процедур — порядка действий, совершаемых администрациями и частными лицами



РАНЬШЕ ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ НЕ БЫЛО. ПОЧЕМУ?

До 1918 года, до принятия декрета «О земле», Правила существовали в России в форме городских уставов.

В период с 1918 года до 1997 года Правила отсутствовали, не подготавливались и не применялись.

Правила вновь появились в 1997 году, по прошествии восьми десятков лет. Это произошло в Великом Новгороде. Затем Правила стали появляться в других городах России. В 2009 году их уже больше двухсот.

Почему восемь десятилетий в России не было Правил?

Правила — это документ о правах. О правах тех лиц, которые уже стали или станут правообладателями недвижимости — собственниками, арендаторами (квартир, дач, офисов и проч.). С 1918 года в России

Что будет, если строить предприятие, санитарно-защитная зона от которого «накрывает» жилую застройку? Будут правовые последствия: строительство должно быть прекращено, построенное здание должно быть снесено

перестали существовать частные лица как субъекты прав в отношении земли и иной недвижимости. Декретом «О земле» была ликвидирована частная собственность на землю и, соответственно, была ликвидирована множественность субъектов права собственности

на землю. Вместо множества частных лиц — правообладателей земли — возникло одно «лицо» — государство.

Когда нет множества правообладателей, нет необходимости регулировать использование прав, нет необходимости в том, чтобы был соответствующий документ для регулирования. То есть нет никакой необходимости в Правилах, которые стали абсолютно бесполезными и даже «вредными».

Отсутствие Правил в течение восьми десятилетий — это закономерное и неизбежное следствие событий, произошедших в отечественной истории в 1917 году и продолжавшихся вплоть до начала 1990-х годов.

Как только в Россию возвратилась рыночная экономика, неизбежно появились частные экономические субъекты, без которых не может

Что будет, если строится десятиэтажный дом в территориальной зоне, для которой Правила установлена максимальная этажность в пять этажей? Будут правовые последствия: строительство должно быть прекращено, построенное здание должно быть снесено

быть рыночной экономики. Частные экономические субъекты — это субъекты прав, включая права на землю и иную недвижимость. Необходимо, чтобы права использования земельных участков и иной недвижимости регулировались. То есть необходим соответствующий порядок. Порядок — это Правила.

Почему, собственно, Правила?

Потому что:

- частным правообладателям нужна экономическая свобода;
- экономическая свобода частных правообладателей не может быть безграничной (безграничная свобода опасна тем, что она ущемляет права других лиц), эта свобода должна быть ограничена;
- надо одновременно и дать свободу, и ограничить свободу.

Последнее — есть универсальный принцип Правил. Универсальный в том отношении, что иного подхода нет и быть не может. Универсаль-

ность Правил проявляется в том, что они существуют и применяются во многих странах с рыночной экономикой.

В течение восьми десятилетий в России не было и не могло быть Правил. Между тем проводилось активное строительство. Спрашивается, каким правовым способом? Да никаким.

Ранее строительство осуществлялось сугубо на основе действий по принципу приказ-подчинение. Документы в отношении строитель-

ства не могли и не должны были фиксировать никаких прав. В этом отношении нет никакой разницы между производством гаек, котлов, машин и строительством домов, посёлков, городов: там и здесь есть только вещи. Вещи, которыми пользуются люди, у которых нет прав. Эти вещи между людьми распределялись по приказу-предписанию начальства.

Технологические документы могли подготавливаться только по принципу «нарисуем — будем строить, где надо — там снесём и переселим куда надо». Одним из таких технологических документов являлся Генеральный план, которого было достаточно, за которым следовала цепочка иных технологических документов.

С приходом рыночной экономики Генеральный план не отменяется: планировать необходимо в любой социально-экономической системе. Однако если раньше было достаточно Генерального плана, то теперь — нет. Теперь есть права на недвижимость, теперь есть очень много людей и юридических лиц — носителей этих прав. Не может не быть документа, регулирующего использование таких прав и действия носителей таких прав.

Такой документ — Правила.



**ЕСЛИ «ПРАВИЛА», ТО ДЛЯ КОГО?
КТО УСТАНОВИЛ? ЗАЧЕМ?**

Для кого установлены Правила? Для всех без исключения!

Правила — это нормативный правовой акт органов местного самоуправления. Действие этого акта распространяется на неограниченный круг лиц, то есть — на всех. В том числе на органы власти, которые обязаны соблюдать и учитывать Правила, например, при планировании размещения социальных и иных важных объектов.

Что будет, если без проведения публичных слушаний утверждена документация для «уплотнительного строительства» в жилом квартале? Такая документация не должна применяться, её утверждение недействительно

А есть ли акты органов местного самоуправления в сфере планирования землепользования и застройки, действие которых не распространяется на неограниченный круг лиц? Есть. Это, например, Генеральный план. Это документ планирования, который в отличие

При наличии Правил совершать нарушения практически невозможно: слишком очевидно и ясно всем и каждому, что происходит факт нарушения. Поэтому Правила — это:

- правила цивилизованного соседства;
- этический документ, своего рода «моральный кодекс»;
- правила домоустройства и регулирования жизни в городе

от Правил не устанавливает основу правового режима использования недвижимости. Поэтому Правила важнее для правообладателей недвижимости, чем Генеральный план.

Кто установил Правила?

Правила утверждаются представительным органом муниципального образования (в Перми — это Пермская городская Дума). В процессе подготовки проекта Правил

и его обсуждения на публичных слушаниях граждане могут высказывать замечания и предложения, выступать с инициативой по решению интересующих их вопросов. Правила утверждаются с учётом результатов публичных слушаний. Получается, что с учётом мнения жителей Правила утверждаются как местный закон.

Получается, что жители принимают Правила для самих себя.

Зачем установлены Правила?

Затем, чтобы:

1) гарантировать, что качество городской среды не будет хуже, чем сейчас. Установив «нижнюю планку», Правила создают правовые

Правила — это защита недвижимости от уменьшения её стоимости

условия для того, чтобы все последующие действия вели только к улучшению качества городской среды;

2) порядок действий всех и каждого на рынке недвижимости и управления городом был бы ясен и предсказуем для всех и каждого, был бы регламентирован, в том числе в отношении проведения публичных слушаний, представления информации заинтересованным лицам;

3) создать «цепную реакцию роста благополучия». Правила создают правовые основания как причины, порождающие цепочку благоприятных следствий. Эта цепочка выглядит следующим образом:

а) правовые гарантии установлены Правилами;

б) правовые гарантии порождают экономические мотивации и «притягивают» частные инвестиции для развития города;

в) за счёт «притянутых» правовыми гарантиями частных денег строятся новые объекты, создаются новые рабочие места, строится жильё, благоустраиваются общественные пространства;

г) построенные новые объекты, созданные новые рабочие места увеличивают налогооблагаемую базу;

д) увеличение налогооблагаемой базы обеспечивает рост доходной части бюджета;

е) рост доходной части бюджета позволяет совершенствовать системы коммунального обслуживания, расширять масштабы строительства социального жилья для малообеспеченных граждан, реализовывать программы помощи бедным;

ж) совокупность предыдущих позиций — это создание благоприятного образа города, возрастание его конкурентоспособности в сравнении с иными городами;

з) рост конкурентоспособности города — это выход на новый качественный уровень благосостояния населения.

Давая свободу, Правила побуждают:

- к выбору разрешённых видов использования недвижимости;
- к максимально эффективному использованию недвижимости и её улучшению;
- становиться хозяином-собственником;
- взаимодействовать с другими хозяевами-собственниками по правилам добрососедства;
- оставить в прошлом апатию и безразличие, переходить к активной позиции участия в решении вопросов развития города



ЧТО БУДЕТ, ЕСЛИ НЕ ИСПОЛНЯТЬ ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ?

Что значит «не исполнять Правила»?

Это значит нарушать закон. Нарушение закона наказуемо. Если оно состоялось, то наступает ответственность — при этом незнание закона не освобождает от ответственности.

Как можно «не исполнять Правила»?

Нарушение Правил — это действия, противоречащие Правилам. Какими могли бы быть действия, противоречащие Правилам?

Могут быть два типа таких действий:

1) действия, противоречащие градостроительным регламентам Правил;

2) действия, противоречащие процедурным нормам Правил.

Примеры нарушения Правил первого типа.

Что будет, если строится предприятие, санитарно-защитная зона от которого «накрывает» жилую застройку? Что будет, если строится десятиэтажный дом в территориальной зоне, для которой Правилами установлена максимальная этажность в пять этажей?

Правила — это не «изолированное царство». Правила — это один из центральных камней в большой мозаичной картине городской жизни

И в первом, и во втором случаях происходит нарушение законодательства, которое классифицируется как «самовольная постройка». Строительство должно быть прекращено, построенное здание должно быть снесено

за счёт нарушителя (а не за счёт города!).

Пример нарушения Правил второго типа.

Что будет, если без проведения публичных слушаний утверждена документация для «уплотнительного строительства» в жилом квартале?

Такая документация не должна применяться, её утверждение недействительно. Все последующие действия, включая строительство, в соответствии с такой документацией являются незаконными.

Правила — это один из немногих документов, в котором в обязательном порядке, помимо текста, должны быть представлены карты. Это:

- карта градостроительного зонирования;
- карта ограничений, определяемых санитарно-защитными зонами;
- карта ограничений, определяемых требованиями охраны объектов культурного наследия

Самое же главное состоит в том, что при наличии Правил совершить такие нарушения практически невозможно: слишком очевидно и ясно всем и каждому, что происходит нарушение. Нарушать таким образом — это всё равно, что сквернословить в общественном месте. Это неприлично и наказуемо.

Поэтому Правила — это правила цивилизованного общежития.

Правила — это этический документ, своего рода «моральный кодекс».

Правила — это нормы домоустройства, правила регулирования городской жизни.

При отсутствии Правил такие нарушения зачастую проходят незамеченными: «делай что хочешь — никто не видит». Теперь все будут видеть.

Чтобы видеть, что происходит в городе с правовой точки зрения, надо знать Правила.



КОГО, ЧТО И ОТ ЧЕГО ЗАЩИЩАЮТ ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ?

Правила защищают кого? Субъекты деятельности: и граждан, и органы власти.

Правила защищают что? Объекты, на которые направлена деятельность: жилая и нежилая недвижимость, городские территории.

Правила защищают от чего? — От неправомерных действий по отношению к субъектам и объектам.

Правила защищают каждого от неправомерных «внешних» действий:

■ действий одного соседа по отношению к другому соседу;

■ действий инвесторов, застройщиков по отношению к городскому сообществу граждан (в частности, недопущения ухудшения экологической ситуации);

■ действий администрации по отношению к собственникам недвижимости.

Правила защищают каждого «от самого себя» (подсказывая каждому, как действовать правильно):

■ правообладателей недвижимости от совершения неправомерных действий в отношении принадлежащей им недвижимости;

■ граждан от совершения неправомерных действий при проведении публичных слушаний;

■ администрацию от совершения неправомерных действий в вопросах выделения земельных участков и строительства.

Правила защищают нашу недвижимость от уменьшения её стоимости, вызванного неправомерным размещением поблизости иных объектов, негативно влияющих на окружающую среду. Это доказывает, что Правила — есть способ поддержания благосостояния жителей.

Правила, а не какой-либо иной документ, определяют основу правового режима использования земельных участков



К ЧЕМУ ПОНУЖДАЮТ ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ?

Правила — это местный закон. Закон — это проявление силы власти, власть не может не принуждать, понуждать. Правила понуждают:

- знать закон;
- соблюдать установленные правила городского общежития;
- не делать того, чего бы не хотел каждый, чтобы делали ему;

Представление о том, что «над Правилами стоят более сильные документы», ошибочно. Представление о том, что Генеральный план важнее Правил и что посредством такого плана можно решать «всё», — ошибочно. Генплан всего не решает, не может и не должен решать. Оба документа необходимы, но они имеют различное содержание и разные последствия для граждан

■ заботиться о себе, о своей недвижимости, когда забота о себе необходимо и неизбежно оборачивается заботой о соседях;

■ через заботу о себе и соседях перестать быть пассивным и безразличным к окружению и судьбе города, проявлять активную позицию, участвовать в решении вопросов развития города.



К ЧЕМУ ПОБУЖДАЮТ ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ?

Правила устанавливают рамки, ограничения — сколько этажей можно строить, какая у этих этажей общая высота, какой максимум пятна застройки и проч. Выходить за рамки нельзя, но в пределах рамок — свобода. То, что в пределах рамок, — это градостроительные регламенты. Это свобода выбора — выбора в осуществлении пристроек, надстроек, расширении площади объектов, изменении их этажности, перепрофилирования. Давая свободу, Правила говорят о том, что свобода гарантирована и не может быть никем запрещена.

Давая свободу, Правила побуждают:

■ к выбору. Побуждают выбирать для совершения действий. Выбирать между разрешёнными видами использования недвижимости;

■ посредством свободного выбора стремиться к максималь-

В Правилах города Перми четыре части:

- часть первая — процедуры;
- части вторая и третья — карта градостроительного зонирования и градостроительные регламенты;
- часть четвёртая — положения о территориях, использование которых не регулируется градостроительным зонированием

но эффективному использованию недвижимости и её постоянному улучшению;

■ через свободный выбор и максимальное экономическое поведение становится хозяином-собственником;

■ становясь хозяином-собственником, взаимодействовать с себе подобными по цивилизованным правилам городского общежития;

■ становясь хозяином-собственником, взаимодействовать с гражданами, местной властью, оставляя в прошлом апатию и безразличие и переходя на активную позицию участия в решении вопросов развития города.



ЕСЛИ НЕЛЬЗЯ НЕ ЗНАТЬ О ПРАВИЛАХ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ, ТО ЧТО НУЖНО МИНИМАЛЬНО ЗНАТЬ?

О Правилах не знать нельзя. Обстоятельства жизни рано или поздно предъявят факт наличия в Перми Правил и их требований, которые прямо или косвенно адресованы каждому.

Если нельзя избежать знания о Правилах, то как сделать так, чтобы не «напрягаться», а взять для себя только минимально необходимое в отношении Правил?

Минимально необходимое знание о Правилах — это первый шаг.

Минимально необходимое знание о Правилах — это знание тех, кто никогда ранее не слышал о существовании Правил и кто об этом впервые узнал со слов других либо прочитав то, что написано выше.

Минимально необходимое знание о Правилах — это знание о том, что:

- 1) Правила есть, Правил не может не быть;
- 2) Правила — это гарантия того, что не появятся как снег на голову неприятные неожиданности;
- 3) Правила — это гарантированная защита прав граждан, собственников, арендаторов и владельцев недвижимости, защита недвижимости от уменьшения её стоимости вследствие неправомерных действий соседей ближнего и дальнего окружения;
- 4) Правила — это гарантированные права извлекать максимальную пользу из своей недвижимости, права свободы выбора наилучшего

Есть надёжный способ защиты территорий общего пользования — это красные линии

использования недвижимости, максимального экономического поведения в соответствии с градостроительными регламентами;

5) Правила — это гарантированная возможность отстаивания своих интересов и выражения активной позиции в процессе принятия решений о развитии города.

Приобретение минимально необходимого знания может породить желание приобрести большее знание, в том числе для применения его на практике. Осуществление такого желания — это второй шаг, это приобретение большего знания теми, кто сделал первый шаг и кто хочет знать о Правилах больше. Об этом — во второй части настоящей брошюры.



ЕСТЬ ЛИ ДОСТАТОЧНОЕ ЗНАНИЕ О ПРАВИЛАХ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ ЗАСТРОЙКИ?

Если минимально необходимое знание о Правилах можно определить исчерпывающим образом посредством пяти положений, то исчерпывающе определить, что есть достаточное знание о Правилах, невозможно. На то есть три причины.

Во-первых, знание — оно есть у разных людей. Предусмотреть потребности разных людей невозможно.

Базовые принципы Правил:

- **первый принцип — «все равны». Все земельные участки в пределах различных территориальных зон равны в отношении правовых возможностей использования;**
- **второй принцип — «не навреди соседу»**

Во-вторых, знания могут быть по разному поводу и о разном. В одном случае надо знать одно, в другом — другое и т. д. Опять-таки невозможно предусмотреть все поводы, когда возникает потребность что-то узнать.

В-третьих, Правила — это не «изолированное царство».

Правила — это один из центральных камней в большой мозаичной картине городской жизни. Правила существуют и применяются в контексте многих отраслей законодательства — законодательства о градостроительной деятельности, земельного законодательства, законодательства о безопасности, законодательства об охране объектов культурного наследия и т. д. Связь вопросов, освещаемых Правилами, может простирается далеко

за пределы самих Правил. Заведомо определить, где кончаются эти связи, невозможно.

Одним из способов решения вопроса о «достаточности знаний о Правилах» может быть такой: предложить два уровня восхождения — от минимально необходимых знаний (первый шаг), к объяснениям, расширяющим начальные знания (второй шаг). После этого читатели, если пожелают, могут уже продвигаться сами без поддержки этой брошюры, а изучать текст Правил самостоятельно.

Поскольку невозможно определить достаточность знаний о Правилах, более важным становится не само знание, а понимание. Понимание как связывание в единое целое первоначально кажущихся разрозненными фактов. Такое понимание возможно, если речь идёт о системе правового обустройства нашей жизни в городе.

Читателям предлагается сделать следующий шаг и через факты, излагаемые далее, продвигаться к пониманию такой системы.



ВТОРОЙ ШАГ.

Знания, приобретаемые сделавшими первый шаг, — для тех, кто хочет знать больше о Правилах землепользования и застройки



КАРДИНАЛЬНОЕ ОТЛИЧИЕ ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ ОТ ВСЕХ ДРУГИХ ДОКУМЕНТОВ

Правила — это один из немногих правовых актов, в котором в обязательном порядке помимо текста должны быть представлены карты.

Это карта градостроительного зонирования (1), карта ограничений, определяемых санитарно-защитными зонами (2), карта ограничений, определяемых требованиями охраны объектов культурного наследия (3).

Обязательность наличия указанных карт — это требования федеральных законов. Нет таких карт — нет Правил.

В период отсутствия в стране рыночной экономики существовали «правила застройки». В них карт не было и не могло быть. Был только текст. Текст о том, как действовать административным органам и должностным лицам. О частных лицах ничего не говорилось: в прежней системе таких лиц не было.

Содержащиеся в Правилах карты вместе с градостроительными регламентами — это способ установления «свободы в рамках».

В силу того что Правила — это и тексты, и карты, надо научиться читать и понимать Правила.

Это не сложно. Но для этого требуются пояснения.

Правила делают более определёнными контуры будущего. То, чего нет в Правилах, никогда не произойдёт



СТРУКТУРА ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ ГОРОДА ПЕРМИ

Знать структуру документа полезно для того, чтобы в нём ориентироваться и понимать, где и что можно найти для решения своих задач. Обычные люди, не являясь специалистами, вообще не должны знать правовые акты наизусть. Надо суметь их найти и прочесть — это тоже искусство.

Напомним, Правила — это соответствующий федеральному законодательству местный «закон». Слово «закон» взято в кавычки только потому, что на местном уровне законов не бывает (они бывают только федеральными и региональными).

Это муниципальный правовой акт высшей юридической силы. Такой статус Правил определяется тем, что именно этот, а не какой-либо иной документ определяет основу правового режима использования земельных участков.

Представления о том, что «над Правилами стоят более сильные документы», ошибочны.

Например, ошибочно представление о том, что Генеральный план важнее Правил, и что посредством Генерального плана можно и нужно решать «всё», а Правила — прикладывать к нему. Генеральный план всего не решает, не может и не должен решать.

На самом деле оба документа необходимы, но они о разном, имеют различную юридическую силу и разные последствия для граждан.

Правила землепользования и застройки города Перми утверждены решением Пермской городской Думы от 26 июня 2007 года № 143.

Потом в Правила вносились изменения решениями Пермской городской Думы от 23 октября 2007 года № 258, от 25 марта 2008 года № 78, от 24 июня 2008 года № 215 и от 24 февраля 2009 года № 29. Изменения могут вноситься и в дальнейшем, но мы в этой брошюре постараемся не делать ссылки на те положения, которые могут быть изменены.

В Правилах города Перми четыре части:

- часть первая — процедуры;
- части вторая и третья — карта градостроительного зонирования, иные карты и градостроительные регламенты;
- часть четвёртая — положения о территориях, использование которых не регулируется градостроительным зонированием.

Необходимость наличия первых трёх частей очевидна: нужны процедуры (часть 1), нужны градостроительные регламенты, которые приписываются территориальным зонам (части 2 и 3). Зачем нужна четвёртая часть?

Ответ — ниже.

Правила снимают страх перед неопределённостью, перед ранее существовавшей (до вступления в силу Правил) непредсказуемостью действий инвесторов, администрации, частных застройщиков



ЧАСТНЫЕ И ПУБЛИЧНЫЕ ТЕРРИТОРИИ В ГОРОДЕ ПЕРМИ

В городе Перми существуют два вида территорий: территории, для которых градостроительные регламенты распространяются, и территории, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется. Что это такое?

Правовой режим использования земельных участков определяют две составляющие:

- градостроительные регламенты;
- сервитуты

Город — это совокупность земельных участков, территорий. Как застроенных, так и незастроенных и не подлежащих застройке. Спрашивается, все ли земельные участки могут принадлежать частным лицам? Например, парки, скверы, бульвары, набережные, площади, улицы? Очевидно, что нет. Значит, в городе есть два вида земельных участков:

- 1) которые принадлежат или могут принадлежать частным лицам;
- 2) которые не принадлежат частным лицам и не могут быть приватизированы.

Вспомним, что в отношении первого вида земельных участков должна быть предоставлена свобода выбора из некоторого набора видов разрешённого использования земельных участков. Например, для одного и того же земельного участка могут быть предоставлены различные возможности использования: возможность устройства помещений для постоянного проживания, временного проживания — гостиничных помещений, торговых помещений, помещений для питания, помещений для офисов, банковского обслуживания и т. д. Это значит, что земельный участок первого вида может использоваться по-разному в разное время в соответствии с выбором част-

ного лица, оформившего права на земельный участок. При этом частные лица со временем могут меняться (оборот недвижимости), но установленные «рамки свободы» остаются теми же вне зависимости от того, кто персонально обладает земельным участком. Для первого вида земельных участков в составе Правил устанавливаются градостроительные регла-

Градостроительные регламенты складываются из трёх составляющих:

- виды разрешённого использования недвижимости;
- предельные (максимальные и/или минимальные) размеры земельных участков и предельные параметры объектов строительства;
- ограничения использования недвижимости

ного лица, оформившего права на земельный участок. При этом частные лица со временем могут меняться (оборот недвижимости), но установленные «рамки свободы» остаются теми же вне зависимости от того, кто персонально обладает земельным участком. Для первого вида земельных участков в составе Правил устанавливаются градостроительные регла-

менты с перечнем возможностей использования, предельными параметрами размеров и этажности зданий.

Теперь спрашивается, может ли применяться градостроительное зонирование в отношении второго вида земельных участков? Предположить такое — значит допустить, что парки, скверы, бульвары, набережные, площади, улицы могут быть превращены в нечто иное. Например, парк перестанет быть парком и превратится в стоянку, улица может быть застроена и т.д. Очевидно, что допустить такое нельзя. Значит, градостроительное зонирование в отношении второго вида земельных участков применяться не может. Значит, должен применяться иной способ регулирования — способ целевого указания на единственно возможное использование без права выбора. Парки, скверы, бульвары, набережные, площади, улицы являются территориями общего пользования, которые не подлежат приватизации и используются только для целей, для которых они предназначены.

Поскольку использование второго вида земельных участков градостроительным зонированием не регламентируется, то необходимо наличие четвёртой части в Правилах.

Кроме этого, есть надёжный способ защиты территорий общего пользования от посягательств — это красные линии. Но об этом позже.



ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ И СВОБОДА ВЫБОРА

Первый базовый принцип Правил состоит в том, что «все равны».

Все земельные участки в пределах различных территориальных зон равны в отношении правовых возможностей использования. Почему?

Первый принцип — это основа для второго принципа Правил: «не навреди соседу».

Если, например, в одной и той же территориальной зоне будут находиться жилые дома и завод, то завод будет наносить вред жителям (запах, шум, пыль, распространение вредных веществ). Как предотвратить вред? Надо, чтобы жилые дома соседствовали с жилыми домами, а заводы соседствовали бы с заводами. Такое соседство в Правилах называется «территориальная зона».

**Примеры предельных параметров: раз-
меры земельных участков, максималь-
ная этажность зданий, максимальная
высота зданий, площадь земельного
участка, которая может быть застроена,
предельное количество мест для стоя-
нок автомобилей**

В городе должно быть много разных территориальных зон. Они должны быть разумно сгруппированы друг относительно друга, чтобы

Есть три разновидности видов разрешенного использования недвижимости:

- **основные — это те виды, которые может самостоятельно выбирать правообладатель. Но требования безопасности должны соблюдаться всегда;**
- **условно разрешённые — это те виды, факт наличия которых в Правилах ещё не позволяет использовать недвижимость. Для этого потребуется получить специальное разрешение, которое принимается с учётом публичных слушаний;**
- **вспомогательные — это те виды, которые дополняют основные и условно разрешённые виды использования недвижимости**

выполнялись и первый, и второй принципы. И это всё? Нет, есть многое другое, есть много вопросов, на которые надо разумно отвечать.

Например, надо ли учитывать существующую ситуацию? Безусловно. Надо ли учитывать то, что будет или может быть в будущем? Безусловно. В каком будущем, как далеко отстоящем от настоящего момента? Кто знает будущее? Будущее — это то, чего никто не знает, но все хотят знать. Правила могут показать будущее. Но может быть «не надо будущего», а следует охранить всё, как есть сейчас?

Правила могут охранить существующее перед будущим.

Правила делают более опре-

делёнными контуры будущего.

То, чего нет в Правилах, никогда не должно произойти. Защита существующего — это одна из функций Правил.

Итак, должны быть определены различные территориальные зоны, в пределах которых все земельные участки равны в части возможностей их использования. Такое определение — это работа, которая называется градостроительным зонированием.

Итогом являются Правила.



КАК КАРТА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗОНИРОВАНИЯ СООТНОСИТСЯ С ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫМИ РЕГЛАМЕНТАМИ?

Разные территориальные зоны надо увидеть. Для этого надо посмотреть на карту градостроительного зонирования. Это статья 49 Правил города Перми. На карте градостроительного зонирования отображены 11 видов территориальных зон. Для удобства пользования каждому виду территориальных зон присвоен свой индекс.

Для различных территориальных зон установлены свои градостроительные регламенты.

Чтобы понять, для какой территориальной зоны какие градостроительные регламенты установлены, надо прочитать их описание. Такое описание представлено в одиннадцати статьях Правил города Перми (по количеству видов территориальных зон).

Для того чтобы, например, узнать, где расположена территориальная зона Ж-1 и какие градостроительные регламенты установлены для земельных участков, в этой зоне расположенных, надо посмотреть карту и прочитать соответствующую статью Правил города Перми.

В итоге такого изучения станет, например, ясно, что в территориальной зоне Ж-1 располагаются и могут быть построены многоквартирные жилые дома этажностью 4 этажа и выше, общежития, аптеки, физкультурно-оздоровительные учреждения, стоянки легковых автомобилей и т. д.

Станет также ясно, что никогда в этой территориальной зоне не могут появиться, например, промышленные предприятия и коммунально-складские объекты, склады, предприятия автосервиса и другие подобные объекты, для которых имеются другие территориальные зоны — зоны производственно-коммунальных объектов.

Станет ясно, что может происходить в любой территориальной зоне, ставшей объектом интереса, а также в сопряжённых зонах. Такое приобретённое знание будет означать среди прочего уверенность в том, что ничего иного, чего нет в Правилах, не произойдёт.

В этом проявляются правовые гарантии.

Иначе говоря, Правила снимают страх перед неопределённостью, перед ранее существовавшей непредсказуемостью действий инвесторов, администрации, частных застройщиков.

Для каждой территориальной зоны устанавливаются свои сочетания параметров и их значения. Очевидно, что так и должно быть: город — это многообразие разного



КАК ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЙ РЕГЛАМЕНТ ОПРЕДЕЛЯЕТ ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ? ПОЧЕМУ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЙ РЕГЛАМЕНТ ЯВЛЯЕТСЯ ЗАЩИТОЙ ПРАВ? ИЗ ЧЕГО СОСТОИТ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЙ РЕГЛАМЕНТ?

Почему ранее происходили и могли бы происходить в будущем «неприятные неожиданности», если бы градостроительных регламентов не было, если бы не было Правил?

Потому что градостроительные регламенты — это основа правового режима использования земельных участков и на них располо-

женных объектов. Правовой режим никем не должен быть нарушен. Если же нарушение произошло, то оно наказывается, а само нарушение должно быть исправлено.

Правовой режим использования земельных участков определяют

Параметры могут изменяться путём увеличения их состава. Правила не могут быть «подарком в красивой упаковке»: появившиеся в городе Правила должны последовательно развиваться и уточняться

две составляющие: градостроительные регламенты и сервитуты.

Градостроительных регламентов не может не быть (если только речь не идёт о территориях общего пользования).

Сервитутов может и не быть.

Сервитуты устанавливаются в случае необходимости. Сервитуты — это ограничения использования земельных участков, устанавливаемые, главным образом, для обеспечения прохода, проезда, а также для обслуживания инженерных коммуникаций (ремонт, эксплуатация). Такого рода сервитуты существуют в определённых границах, которые могут устанавливаться органами власти посредством планировки территории.

Градостроительные регламенты складываются из трёх составляющих:

- 1) виды разрешённого использования недвижимости;
- 2) предельные (максимальные и /или минимальные) параметры — предельные размеры земельных участков и предельные параметры объектов капитального строительства;
- 3) ограничения использования недвижимости. Такие ограничения распространяются либо от объектов-источников потенциального вреда «другим» (вредное производство), либо от объекта-ценности (памятник, река), подверженного вредному воздействию со стороны «других».

Не сложно ли это? Нельзя ли попроще? Нельзя, потому что перечисленное есть необходимое и достаточное.

Без видов разрешённого использования недвижимости нельзя узнать, для чего может использоваться земельный участок: для жилья или для промышленного предприятия? Или это безразлично? Нет,

жители не могут быть безразличными к тому, что в городе размещается. Должно быть различие. Различение — это виды разрешённого использования недвижимости.

Также нельзя без предельных параметров. Разве может быть

Если в Правилах Перми нет наименования какого-либо вида использования недвижимости применительно к соответствующей территориальной зоне, то такой вид является запрещённым

безразличным то, что на предназначенном для строительства жилья земельном участке будет строиться 3-этажный или 10-этажный жилой дом? Нет, не может. Должно быть различие. Различение — это предельные параметры.

Нельзя и без ограничений использования недвижимости. Например, есть памятник архитектуры. Не может быть безразличным то, «раздавит» ли его монстр огромного строительного объекта либо памятник будет «поддержан» соразмерной эпохе памятника деликатной застройкой, не подавляющей его восприятие. Безразличие невозможно. Должно быть различие. Различение — это ограничение.

Таким образом, то, что перечислено, является необходимым и не может быть изъято из состава градостроительных регламентов.

Далее предстоит кратко рассмотреть все компоненты градостроительных регламентов, поскольку они представлены в Правилах, а граждане, читающие этот документ, должны понимать, о чём идёт речь.

Ограничения устанавливаются в соответствии с федеральным законодательством. Это значит, что в Правилах должны отображаться ограничения из других документов. Таковыми документами могут быть:

- **технические регламенты безопасности, а до их принятия — СНиПы (строительные нормы и правила);**
- **утверждённые границы зон охраны объектов культурного наследия**



ВИДЫ РАЗРЕШЁННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДВИЖИМОСТИ

О видах разрешённого использования недвижимости говорится в статье 3 Правил города Перми. Главное состоит в следующем.

Виды разрешённого использования недвижимости — это один из трёх компонентов градостроительного регламента наряду с предельными параметрами строительства и ограничениями использования недвижимости.

Если в Правилах нет наименования какого-либо вида использования недвижимости применительно к соответствующей территориальной зоне, то такой вид является запрещённым.

Например, в статье про производственно-коммунальные зоны нет наименований жилых объектов. Это значит, что жильё в таких зонах строить нельзя. В статье про жилые зоны нет наименования производственных объектов. Это значит, что такие объекты нельзя строить в жилых зонах.

Есть три разновидности видов разрешённого использования недвижимости: 1) основные; 2) условно разрешённые; 3) вспомогательные.

Основные — это те, которые может выбирать сам правообладатель

Правила позволяют последовательно исправлять «прежние грехи» через установление «несоответствующего использования»

недвижимости и которые не могут быть запрещены администрацией. Но требования безопасности должны соблюдаться всегда. Например, при строительстве многоквартирного жилого

дома должны соблюдаться требования об обеспечении для машин скорой помощи и других служб подъездов определённой ширины, другие требования.

Условно разрешённые — это те виды, факт наличия которых в Правилах ещё не позволяет использовать недвижимость в соответствии с такими видами. Для этого потребуются получить соответствующее разрешение, которое принимается с учётом публичных слушаний. Например, наличие кафе в жилой застройке сопряжено с потенциальными неудобствами для жителей — шум, появление чужих людей, приезжающих на машинах и оставляющих их на дворовых территориях, грузовых машин, привозящих продукты и увозящих мусор. Такое соседство может быть не только неудобным, но и может снизить стоимость квартир в многоквартирных домах, то есть причинить имущественный ущерб. Но с другой стороны, грамотно расположенное кафе может поднять престиж места и повысить стоимость квартир и удобство проживания. Невозможно решить посредством Правил вопрос о том, хорошо это или плохо. Поэтому возникает необходимость в условно разрешённых видах, решения в отношении которых должны приниматься с учётом публичных слушаний — с учётом мнения населения.

Вспомогательные виды — это те, которые «дополняют» основные

Правила — это не единственный документ в области землепользования и застройки. Помимо Правил есть ещё Генеральный план и документация по планировке территории

и условно разрешённые виды использования недвижимости. Например, вспомогательным видом должен быть гараж для легкового автомобиля, размещаемый на земельном участке индивидуального жилого дома. Очевидно, что без на-

личия такого вспомогательного вида индивидуальный жилой дом будет «неполноценным».

Отсутствие чего-либо из перечисленного — это «ущербность порядка». Нужно ли ещё что-либо, помимо указанного в части видов разрешённого использования недвижимости?

Нет. Кроме знания о том, как пользоваться изложенными правовыми возможностями.



ПРЕДЕЛЬНЫЕ ПАРАМЕТРЫ РАЗРЕШЁННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

О предельных параметрах разрешённого строительного изменения объектов недвижимости говорится в статье 3 Правил города Перми. Главное состоит в следующем.

Предельные параметры — это один из трёх компонентов градостроительного регламента наряду с видами разрешённого использования и ограничениями использования.

Для каждой территориальной зоны устанавливаются свои сочетания параметров и их значения. Очевидно, что так и должно быть: город — это многообразие разного.

Состав параметров может изменяться путём увеличения их состава. Надо понимать, что Правила не могут быть «подарком в красивой упаковке»: впервые появившиеся в городе правила должны последовательно развиваться и уточняться, в том числе путём внесения в Правила ныне отсутствующих параметров.

Примеры предельных параметров:

- размеры земельных участков,
- предельная этажность зданий,
- площадь земельного участка, которая может быть застроена,
- предельное количество мест для стоянок автомобилей на соответствующих земельных участках.

Недостаточно знать, что есть сейчас. Важно также знать, что будет с городом, предположим, через 20 или более лет. Ответ на этот вопрос должен дать Генеральный план — документ территориального планирования

Предельные параметры — это минимальные и /или максимальные. Минимальные — это значит, что, например, ниже пяти этажей строить нельзя. Максимальные — это значит, что, например, выше девяти этажей строить нельзя. Одновременное наличие двух указанных цифр означает то, что можно строить с этажностью в пределах от пяти до девяти этажей.



ОГРАНИЧЕНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДВИЖИМОСТИ

Ограничения использования недвижимости — это один из трёх компонентов градостроительного регламента (наряду с видами разрешённого использования и предельными параметрами строительства).

Главное здесь состоит в следующем.

Ограничения устанавливаются в пределах «зон с особыми условиями использования территорий». Такими зонами являются, в част-

ности, санитарно-защитные зоны, водоохранные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия.

Ограничения — это указание на то, чего делать нельзя.

Например, нельзя строить жилые здания в санитарно-защитных зонах. Причина очевидна: в противном случае будет наноситься вред здоровью людей.

Власти города сами такие ограничения не устанавливают.

Ограничения по безопасности людей устанавливает федеральная власть. Это значит, что в Правилах

должны отображаться ограничения из других документов. Каких?

Таковыми документами могут быть, например:

- технические регламенты безопасности, а до их принятия — известные с советских времён СНиПы (строительные нормы и правила). В частности СНиП, в соответствии с которым устанавливаются санитарно-защитные зоны от промышленных предприятий и других объектов;

- утверждённые границы зон охраны объектов культурного наследия.

Примеры ограничений.

В санитарно-защитной зоне нельзя размещать здания для постоянного проживания людей.

В водоохраной зоне нельзя размещать отходы производства.

В зоне охраны объектов культурного наследия нельзя строить, реконструировать здания выше определённого предела, чтобы не закрывать вид на памятники.

Главными в Генеральном плане являются три позиции:

- функциональные зоны. Это «крупные» решения в отношении назначения больших массивов территорий;
- зоны планируемого размещения основных объектов капитального строительства, таких как дороги, улицы, мосты, развязки, сети и объекты инженерной инфраструктуры;
- мероприятия по этапам реализации: где, что, за какие средства и кем будет строиться в ближайшие годы

Чтобы убедиться в том, что градостроительные регламенты не нарушаются, надо первоначально посмотреть на карту градостроительного зонирования, а затем — на карты зон ограничений, то есть убедиться, что соответствующий земельный участок либо находится вне границ зон ограничений, либо в том, что все ограничения соблюдаются.



НЕСООТВЕТСТВУЮЩЕЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НЕДВИЖИМОСТИ

По поводу ограничений могут возникать вопросы. Например, такой: что должно следовать из факта расположения многоквартирного дома в санитарно-защитной зоне (для краткости — СЗЗ)?

Очевидно, что такая ситуация неприятна и влечёт к снижению стоимости квартир. Их собственники не могут быть безразличными к такому положению дел.

Чтобы разобраться в ситуации, надо понимать, что имеется некогда состоявшийся факт нарушения законодательства. Нарушение могло состояться различным образом — путём принятия неправомερных решений:

- 1) о размещении производственного предприятия в непопложенном месте;
- 2) о размещении многоквартирного дома в непопленном месте;
- 3) об увеличении мощности предприятия, повлекшее увеличение СЗЗ, которая «накрыла» многоквартирный дом.

В период отсутствия Правил такая ситуация могла происходить «сплошь и рядом» без всяких правовых последствий.

Правила позволяют не допускать подобных ситуаций впредь, а также последовательно исправлять «прежние грехи» через установление «несоответствующего использования». Что это означает?

В Правилах может быть определено, что производственное предприятие располагается не в промышленной, а в общественно-деловой зоне. Для общественно-деловой зоны предписаны градостроительные регламенты, где нет упоминания о производственной деятельности.

На основе Генерального плана подготавливается и принимается план его реализации, в котором содержатся предложения в проект бюджета на предстоящий год и последующие три года. План реализации может обновляться и уточняться каждый год

Предприятие, располагающееся, например, в «зоне делового, общественного и коммерческого назначения» становится несоответствующим Правилам. Это означает следующее.

Во-первых, производственные мощности не могут наращиваться, может производиться капитальный ремонт без увеличения площади и объема производственных строений. Предприятие как бы «консервируется» в его нынешнем неизменном виде. То есть предприятие уже не может приносить «дополнительную порцию вреда» окружающей среде. Но это ещё не всё.

Изъятие допускается не всегда. Изыматься у частных лиц может недвижимость только для размещения «линейных объектов» — дорог, сетей инженерного обеспечения и подобных объектов. Такое ограничение определено Земельным кодексом РФ (статья 49).

Во-вторых, реконструкция (предполагающая изменение объёма и площади строений) может производиться только путём перепрофилирования — превращения производственного объекта в непроизводственный объект, то есть в «чистый объект», уже не распространяющий вредного воздействия на окружающую среду.

Об этом написано в статье 7 Правил города Перми.

Улучшение экологической ситуации может обеспечиваться «с двух сторон» — со стороны собственников квартир и со стороны дирекции предприятия.

Зачем нужна планировка территории? Затем, что нужно:

- устанавливать границы (существующие, изменяемые, вновь образуемые) улиц, площадей; озеленённых территорий общего пользования (скверов, бульваров, парков, набережных), а также земельных участков;
- определять объёмы и характер планируемой застройки, характеристики инженерно-технического объектов для подачи необходимых объёмов воды, газа, электричества;
- обеспечивать градостроительную подготовку территорий — подготавливать земельные участки для их предоставления застройщикам

ответствия Правилам предприятие уже не может получать дополнитель-

ную прибыль за счёт наращивания мощности объекта. Одновременно на руководство предприятия давит стремление к большей прибыли, которая может быть обеспечена только за счёт перепрофилирования производства на более выгодные в экономическом отношении и более чистые в экологическом отношении виды деятельности.

Также на предприятие должен давить земельный налог или арендная плата, которые должны увеличиваться из-за несоответствующего использования.

В итоге получается, что с экономической точки зрения руководству более выгодно перепрофилировать его в соответствии с Правилами, чем продолжать производственную деятельность, которая наносит вред окружающей среде.

Получается, что действия «с двух сторон» способны стать экономическим мотором для начала в городе экологических улучшений.



ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ И ДОКУМЕНТЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ

Правила — это не единственный документ, определяющий порядок планирования и регулирования застройки.

Помимо Правил есть ещё, например, Генеральный план, есть документация по планировке территории — проекты планировки и проекты межевания. Почему так? По следующим причинам.

Во-первых, надо в каждый текущий момент времени знать правовой режим использования земельных участков — это Правила.

Во-вторых, недостаточно знать, что есть сейчас. Важно также знать, что будет с городом, предположим, через двадцать или более лет. Ответ на этот вопрос должен дать Генеральный план — документ территориального планирования.

В-третьих, недостаточно знать, что есть сейчас и что будет через двадцать лет. То есть недостаточно иметь Правила и Генеральный план. Помимо этого надо, например, знать, где и что будет строиться в ближайшие, скажем, два-три года, не подвержены ли в связи

Есть два вида процедур:

- процедуры для всех (процедуры в отношении Правил, проектов планировки и межевания, подготовку которых обеспечивают органы местного самоуправления с учётом результатов обязательных публичных слушаний);
- процедуры для тех, кто строит

с планируемым строительством риску утраты существующие скверы, бульвары, городские леса. На эти вопросы отвечают проекты планировки территории.

По указанным причинам следует знать, как соотносятся Правила с Генеральным планом и документацией по планировке территории. Об этом далее.



ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ И ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПЛАН: РАЗЛИЧИЯ И ВЗАИМОСВЯЗЬ

О Правилах и Генеральном плане уже был начат разговор на странице 13.

Теперь настало время выяснить вопрос соотношения Правил и Генерального плана, попытаюсь выяснить, чем полезен и чем опасен Генеральный план для жителей города.

Генеральный план — это документ долгосрочного планирования,

по меньшей мере, на 20 лет. Главным в нём являются три позиции:

1) функциональные зоны. Это «крупные» решения в отношении назначения больших массивов территорий. Это «картина большими мазками», на которой видно, где

располагаются производственные территории, рекреационные территории (для отдыха), территории общегородского и районных центров, жилые территории, дифференцированные по типам застройки (высотная, средней этажности, низкоэтажная индивидуальная);

2) зоны планируемого размещения основных объектов капитального строительства, таких как дороги, улицы, мосты, развязки, сети и объекты инженерной инфраструктуры;

3) мероприятия по этапам реализации: где, что, за какие средства и кем будет строиться в ближайшие годы. На основе Генерального плана подготавливается и принимается план его реализации, в котором содержатся предложения в проект бюджета на предстоящий и последующие три года. План реализации может обновляться и уточняться каждый год.

Если Генеральный план утверждается до утверждения Правил, то функциональные зоны Генерального плана учитываются при подготовке карты градостроительного зонирования в составе Правил. Если Генеральный план утверждается в период, когда Правила уже

действуют, то он может стать основанием для подготовки предложений о внесении изменений в Правила. «Принятие Генерального плана города Перми, внесение изменений в Генеральный план города Перми... не влечет автоматического изменения настоящих Правил» — так записано в части 1 статьи 5 Правил города Перми.

Что это означает? То, что Правила обладают большей юридической силой по отношению к Генеральному плану. Почему? Потому что Правила через градостроительные регламенты устанавливают основу правового режима использования земельных участков. То есть Правила устанавливают правовые гарантии для частных лиц.

До проведения публичных слушаний должно быть подготовлено положительное заключение администрации о том, что документ соответствует всем предъявляемым к нему требованиям законодательства

Чем полезен Генеральный план для простых жителей?

Очевидно, что вопрос должен пониматься не только с позиции «потребления пользы», но и с позиции вовлечения граждан в планирование развития родного города.

Во-первых, Генеральный план — это документ сообщества граждан, это не «подарок, навязанный сверху». Это открытый документ. Он открыто подготавливается и открыто обсуждается путём проведения публичных слушаний, на которых любой желающий может открыто высказать свою позицию. Без проведения публичных слушаний утверждение Генерального плана незаконно.

Во-вторых, Генеральный план — это обязательство городской власти выполнить запланированное в определённые сроки в части обеспечения строительства, реконструкции дорог, школ, детских садов, поликлиник, других социально значимых объектов. Наличие Генерального плана вместе с планом его реализации — это ситуация, когда власть должна стать подконтрольной со стороны граждан на предмет выполнения властью данных ею в Генеральном плане обязательств.

Чем опасен Генеральный план для простых жителей?

Власть должна планировать размещение объектов для общей пользы. Это прежде всего дороги, инженерные сети (водопровод, газопровод, канализация). Когда нет других вариантов, во имя общей пользы возникает необходи-

В Правилах установлены «предметы» публичных слушаний применительно к различным видам обсуждаемых проектов документов

мость разместить такие объекты на «занятом месте». Как быть? В этих случаях используются процедуры принудительного изъятия недвижимости для муниципальных нужд. Изъятие допускается не всегда. Изыматься у частных лиц может недвижимость только для размещения линейных объектов — дорог, сетей инженерного обеспечения и подобных объектов. Такое ограничение определено на федеральном уровне. Как происходит процесс подготовки к принятию решений об изъятии?

Во-первых, в Генеральном плане должны быть указаны «границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства». Становится ясным, где должна пройти соответствующая «трасса» и где может произойти принудительное изъятие. Генеральный план — это предмет обсуждения на публичных слушаниях. Значит, должны обсуждаться и вопросы о том, кто и почему «должен попасть под изъятие». Это ещё не всё. Это только первый шаг.

Во-вторых, чтобы рационально разместить линейный объект, надо подготовить проекты планировки и проекты межевания территории. Такие проекты могут подготавливаться только в «границах зон планируемого размещения объектов», которые легализованы Генеральным планом. При подготовке проектов планировки и межевания с точностью определяется, какие земельные участки либо какие части земельных участков должны быть изъяты для общей пользы. Проекты планировки и межевания в обязательном порядке должны быть обсуждены на публичных слушаниях и утверждены в установленном порядке.

Только после этого может быть принято решение об изъятии недвижимости для муниципальных нужд. После этого может быть начат процесс изъятия с обязательным предоставлением соразмерной компенсации.

Участники публичных слушаний вправе представлять свои предложения и замечания для включения в протокол публичных слушаний

Эти предельно кратко изложенные позиции говорят о простом и главном: жители города, заинтересованные в отстаивании своих имущественных прав, не могут быть безразличными к документам, от которых зависят их права, — к Правилам и Генеральному плану. Через отстаивание своих собственных прав вырастает гражданская позиция, вырастают зачатки подлинного гражданского общества. Это начало для дальнейшего, более значимого участия граждан в судьбе города.



ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ, ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПЛАН И ПЛАНИРОВКА ТЕРРИТОРИИ

Напомним: Правила — это правовой режим использования земельных участков, Генеральный план — это планы на будущее.

Зачем нужна планировка территории?

Самый простой ответ: затем, что нужно устанавливать границы (существующие, изменяемые, вновь образуемые):

- границы улиц, площадей;
- границы озеленённых территорий — скверов, бульваров, парков, набережных, городских лесов. Они не подлежат приватизации, то есть не могут быть предоставлены под застройку частным лицам. Это означает, что факт установления указанных границ является правовой гарантией сохранения в городе озеленённые территории общего пользования;
- границы земельных участков, в частности, земельных участков многоквартирных домов в пределах кварталов, микрорайонов;
- границы зон действия публичных сервитутов. Такие границы устанавливаются, например, в случае, когда надо обеспечить проход, проезд, действия по ремонту сетей инженерно-технического обеспечения.

Более развёрнутый ответ: планировка территории нужна затем, чтобы помимо указанных границ в соответствии с Правилами и Генеральным планом:

- определять объёмы и характер планируемой застройки на отдельных частях территории города — на территории существующих и вновь образуемых кварталах, микрорайонов;
- определять характеристики инженерно-технических объектов, которые будут обеспечивать направление необходимых объёмов воды, газа, электричества жителям, иным потребителям;
- обеспечивать действия по градостроительной подготовке земельных участков в целях их предоставления застройщикам, в том

Мнение большинства участников публичных слушаний не является императивным требованием для принятия решения. Мнение большинства является законом только на референдуме

Правила необходимы, потому что:

- частным правообладателям нужна экономическая свобода;
- экономическая свобода не может быть безграничной;
- надо одновременно и дать свободу, и ограничить свободу.

Правила — это свобода в рамках градостроительных регламентов

числе для комплексного освоения незастроенных и развития застроенных территорий.

Для того чтобы выполнить указанные задачи, надо готовить соответствующие документы. Это документация по планировке территории, к которой относятся проекты планировки и проекты межевания.

Более подробная информация о содержании планировки территории содержится в главах 4 и 5 Правил города Перми, а также в главе 7 (про особенности фиксации границ земель публичного использования).

Проекты планировки и проекты межевания до своего утверждения подлежат обсуждению на публичных слушаниях.



ГЛАВНОЕ О ПРОЦЕДУРАХ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ

Помимо знания о том, «что» делается, необходимо знать «как» делается. «Как» — это процедуры.

Если Генеральный план утверждается в период, когда Правила уже действуют, то он может стать основанием для подготовки предложений о внесении изменений в Правила. Принятие Генерального плана города Перми или внесение в него изменений не влечёт автоматического изменения Правил

В части 3 статьи 2 Правил города Перми определены виды деятельности, в отношении которых даётся ответ — как делается? Это следующие семь видов деятельности:

1) градостроительная подготовка территорий. Это то, что определено главами 4 и 5 Правил и что связано с планировкой, ко-

торая рассмотрена выше;

2) фиксация границ земель публичного использования. Это то, что определено главой 7 Правил;

3) проведение публичных слушаний. Это то, что определено главой 8 Правил;

4) подготовка оснований для принятия решений о резервировании и изъятии земельных участков. Это то, что определено главой 9 Правил;

5) подготовка проектной документации. Это то, что определено статьёй 41 главы 10 Правил;

6) выдача разрешений на строительство и ввод объектов в эксплуатацию. Это то, что определено статьями 42 и 44 главы 10 Правил;

7) контроль со стороны органов власти. Это то, что определено главой 12 Правил.

Главное в отношении процедур состоит в следующем:

■ есть первый уровень процедур — процедуры для всех. Это процедуры в отношении Правил, проектов планировки и межевания, подготовку которых обеспечивают органы местного самоуправления с учётом результатов обязательных публичных слушаний;

■ есть второй уровень процедур — процедуры для тех, кто строит. Это процедуры в отношении проектной документации, которую подготавливают частные лица и осуществляют в соответствии с этой документацией строительство под контролем органов власти разных уровней.

Два уровня процедур открыты. Как эта открытость обеспечивается, написано в статье 4 и главе 11 Правил города Перми, где говорится об информационной системе обеспечения градостроительной деятельности.

«Процедуры для всех» наиболее наглядным образом раскрываются при рассмотрении того, как организуются и проводятся публичные слушания.



ГЛАВНОЕ О ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЯХ

Публичным слушаниям посвящена целая глава — глава 8 Правил города Перми, состоящая из 7 статей. Почему так много? Потому что жители должны знать, как вести цивилизованный правовой диалог с властью. Главное, содержащееся в этих семи статьях, состоит в следующем.

Во-первых, публичные слушания в обязательном порядке проводятся перед утверждением документов, подготовку и утверждение которых обеспечивают органы местного самоуправления. Кроме того, публичные слушания в обязательном порядке проводятся в случаях подачи соответствующих заявлений частными лицами (о предоставлении разрешений на условно разрешённые виды использования недвижимости и об отклонениях от предельных параметров строительства в соответствующих случаях).

Во-вторых, до проведения публичных слушаний должно быть подготовлено положительное заключение администрации о том, что документ соответствует всем предъявляемым к нему требованиям законодательства. Почему положительное? Потому что, «выходя к гражданам», органы власти должны предъявить гарантии того,

что документ подготовлен к принятию, в том числе и в отношении защищённости прав граждан.

В-третьих, установлены так называемые «предметы» публичных слушаний применительно к различным видам проектов документов. Что это значит? Это можно пояснить на примере части 9 статьи 33 Правил города Перми, где описаны предметы публичных слушаний по проектам планировки территории, содержащим в своем составе проекты межевания территории. Такие предметы включают 9 позиций, в том числе позицию, на которую следует обратить особое внимание. Сформулирована она так: «подтверждение соответствия проекта планировки территории требованию, согласно которому размеры земельных участков в границах застроенных территорий должны устанавливаться с учётом фактического землепользования и градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки территории». Это значит, что земельные участки многоквартирных домов не должны устанавливаться меньше того, что необходимо для их функционирования. Такая норма блокирует возможность неправомерной «уплотнительной застройки», сопряжённой с ущемлением прав граждан на благоприятную среду проживания.

В-четвёртых, какими способами и в какой форме представляется информация участникам публичных слушаний? Помимо проектов рассматриваемых документов могут организовываться выставки, экспозиции демонстрационных материалов, выступления представителей администрации, разработчиков проектов документов на публичных слушаниях, в печатных средствах массовой информации, по радио, телевидению и в сети Интернет.

В-пятых, участники публичных слушаний вправе представлять свои предложения и замечания для включения в протокол публичных слушаний. Мнение большинства участников публичных слушаний не является для администрации обязательным требованием для принятия поддерживаемого большинством решения. Почему? Потому что в противном случае мы имели бы дело с референдумом, то есть с решением экстраординарного вопроса. Референдум — это не публичные слушания, а застройка — это текущие правила цивилизованного общежития в городе. Правильно выстроенная система в городе должна предотвращать «чрезвычайщину». Если же граждане считают, что вопрос всё же экстраординарный, то они обладают правом инициировать проведение референдума, результаты которого станут обязательными для органов власти.

В-шестых, устанавливаются предельные сроки продолжительности публичных слушаний. Это не один-два дня для сбора людей,

а продолжительная процедура. Например, чтобы внести изменения в Правила, слушания должны проходить не менее двух и не более четырёх месяцев. Этот срок начинается со дня размещения решения о назначении публичных слушаний на официальном сайте города Перми и завершается размещением заключения о результатах публичных слушаний на том же сайте. Более подробно об этом сказано в части 11 статьи 30 Правил города Перми.

В-седьмых, сбор людей в ходе публичных слушаний не проводится в праздничные дни и по воскресеньям, а в рабочие дни — ранее 18 часов. Это записано в части 12 статьи 30 Правил города Перми. Почему так? Потому что если, например, проводить публичные слушания ранее 18 часов, то это будет означать, что основные заинтересованные в обсуждении вопроса лица не смогут на этих слушаниях присутствовать по причине нахождения на рабочих местах. В Перми обеспечивают возможность участвовать всем заинтересованным лицам.

В-восьмых, в ходе проведения публичных слушаний ведётся протокол; с учётом положений протокола орган, проводивший публичные слушания (это либо Департамент планирования территорий, либо Комиссия по землепользованию и застройке), подготавливает заключение о результатах публичных слушаний; заключение подлежит опубликованию. Об этом говорится в частях 5–7 статьи 31 Правил города Перми.



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Если читатель имел терпение дойти до этого места, то можно считать, что намерения авторов брошюры выполнены. А намерения эти были минимальны и состояли в том, чтобы:

- доказать, что продолжать жить так, как мы жили ранее, нельзя. Нельзя пренебрегать правилами общежития и уважительного соседства в городе. Нельзя жить без системы регулирования городской жизни, которая в России существовала до 1917 года, но потом была разрушена. Теперь эту систему предстоит восстанавливать всем вместе — и органам власти, и жителям;

- показать, что ключевым элементом системы регулирования городской жизни являются Правила, которых ранее не было, а теперь являются необходимостью для всех — и для власти, и для жителей;

- дать начальные знания о Правилах.

Сделав два первых шага, заинтересованные читатели далее могут продвигаться уже сами.

Следующим шагом должно стать более самостоятельное изучение Правил города Перми и других правовых актов в городе (порядок предоставления земельных участков и т.п.) с тем, чтобы приобретённые знания помогли в решении практических вопросов в отношении своей недвижимости и развития города в целом.

АЗБУКА ТЕРМИНОВ И ОПРЕДЕЛЕНИЙ ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ С ПОЯСНЕНИЯМИ

А — аукцион: основная в городе Перми процедура, на которой предоставляются земельные участки (за исключением некоторых случаев, в том числе для строительства индивидуальных жилых домов). Отличается от конкурса тем, что победителем признаётся лицо, предложившее наибольшую сумму, а не наилучшие условия использования. Условия использования определяются в Правилах, поэтому в Перми конкурсы не проводятся.

Б — бани: здания, предназначенные для предоставления посетителям за плату услуг гигиенического характера — приёмки душа, ванн, совершения иных подобных процедур. Бывают общественные бани и бани-дворовые постройки. В Перми общественные бани в зоне исторического центра города относятся к основному виду разрешённого использования (можно строить без согласования с городом), в зоне общественно-жилого назначения — к вспомогательному виду разрешённого использования (можно строить только в качестве пристройки к основному виду, например, бассейну), а во всех жилых зонах — к условно разрешённому виду разрешённого использования (чтобы построить, надо провести публичные слушания).

В — высота здания: расстояние от земли до наивысшей точки здания. Максимальная высота зданий может указываться в составе градостроительного регламента как показатель, значение которого превышать запрещается. Юридическое определение термина «высота здания» содержится в статье 1 Правил города Перми. Максимальная и (или) минимальная высота зданий может также определяться посредством указания количества этажей. При определении этажности здания в число надземных этажей включаются все надземные этажи, в том числе технический этаж, мансардный, а также цокольный этаж, если верх его перекрытия находится выше средней планировочной отметки земли не менее чем на 2 метра (СНиП 31-01-2003).

Г — градостроительная деятельность: деятельность по развитию территорий, в том числе городов, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зо-

нирования, планировки территорий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства (статья 1 Правил города Перми). В Перми соответственно — деятельность по развитию города Перми.

Д — дом: здание жилого назначения одного из четырёх видов: 1) многоквартирный дом (как минимум две квартиры, подробнее см. «многоквартирный дом»); 2) дом блокированной застройки (так называемый таун-хаус); 3) индивидуальный жилой дом (не выше трёх этажей, отдельно стоящий, для проживания одной семьи); 4) садовый или дачный дом (расположен в границах территории дачных и садоводческих некоммерческих объединений граждан — товариществ, кооперативов. В городе Перми в таких домах можно регистрироваться по месту проживания).

Е — Егошиха: река в Перми, левый приток Камы. Протекает по территории исторического центра города. Природный ландшафт реки Егошихи, рельеф и ландшафты её долины имеют ограничения по использованию земельных участков и зданий по условиям охраны объектов культурного наследия.

Ж — жильё: термин сленговый, бытовой, юридического значения не имеет. Обычно понимается как жилое помещение. К таким помещениям статья 16 Жилищного кодекса Российской Федерации относит жилой дом, часть жилого дома, квартиру, часть квартиры, комнату.

З — застройщик: физическое или юридическое лицо, обеспечивающее на принадлежащем ему земельном участке строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, а также выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для их строительства, реконструкции, капитального ремонта (статья 1 Правил города Перми). Не надо путать с подрядчиком, который работает по договору подряда, то есть оказывает услуги, но не оформляет на себя необходимые для строительства документы. Тех, кто строит, не оформив права на землю, застройщиком назвать нельзя. Это — правонарушители.

И — Интернет-сайт Перми: в Перми есть свой официальный сайт, адрес которого www.gorodperm.ru. На нём размещены

правовые акты города Перми, в том числе и Правила города Перми, размещается информация о предстоящих публичных слушаниях и другая полезная информация о действиях городской власти и жизни города. Кроме того, существует специальный сайт, посвящённый Правилам. Он начал работать в апреле 2009 года. Его адрес: <http://pzz.perm.ru>.

К — красные линии: линии, которые устанавливаются посредством проектов планировки территории и обозначают существующие, планируемые (изменяемые, вновь образуемые) границы территорий общего пользования (включая дороги, улицы, проезды, площади, скверы, бульвары, набережные, другие объекты и территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц), границы земельных участков, на которых расположены сети инженерно-технического обеспечения, линии электропередачи, линии связи, трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения (статья 1 Правил города Перми). Говоря проще — они отделяют общественные территории от земельных участков, застраиваемых частными лицами. Так названы по цвету обозначения на картах проектов планировки.

Л — линии застройки: линии, посредством которых обеспечивается упорядоченность застройки. Это линии, которые обозначают границы, за пределы которых не должны выходить здания, строения, сооружения. В отличие от красных линий обозначаются чёрным цветом.

М — многоквартирный дом: дом, в котором имеется не менее двух квартир, из которых имеется выход в помещения общего пользования в виде общей площадки (коридора), лестничной площадки (с лифтом или без лифта), а из помещений общего пользования имеется выход через подъезд на территорию общего пользования (на улицу). В многоквартирном доме может быть несколько подъездов.

Н — нарушение Правил: несоблюдение Правил как со стороны органов власти, так и жителей. Влечёт привлечение к административной ответственности по Кодексу РФ об административных нарушениях или по Закону Пермского края «Об административных правонарушениях». В случае, если нарушение Правил повлекло тяжкие последствия, могут привлечь к уголовной ответственности.

О — отклонение от Правил: санкционированное отступление для конкретного земельного участка или объекта капитального строительства от предельных параметров разрешённого строительства, обусловленное невозможностью использовать земельный участок в соответствии с Правилами по причине его малого размера, неудобной конфигурации, неблагоприятных инженерно-геологических и иных характеристик (статья 1 Правил города Перми). Для получения в Департаменте планирования и развития города Перми разрешения на отклонение от Правил нужно организовать и провести публичные слушания.

П — публичные слушания: общественные мероприятия, на которых добровольно собравшиеся заинтересованные лица обсуждают планируемую застройку перед принятием решения администрации города о разрешении в такой застройке или об отказе. Проводятся Департаментом планирования и развития города Перми или Комиссией по землепользованию и застройке. Оплачивают их проведение заинтересованные лица. Кроме того, проводятся для внесения изменений в сами Правила и Генеральный план. В этом случае их проведение оплачивается из городского бюджета.

Р — реконструкция: изменение параметров объектов капитального строительства, их частей (высоты, количества этажей, площади, показателей производственной мощности, объёма) и качества инженерно-технического обеспечения (статья 1 Правил города Перми). В результате реконструкции появляются пристройки, надстройки и т.д.

С — сервитут: право ограниченного пользования чужим земельным участком. Например, установленное соответствующим образом и принадлежащее всем право прохода, проезда через чужой земельный участок или право организации проводить ремонт подземных труб, проложенных под чужим земельным участком. Бывают сервитуты публичные (устанавливаются принудительно решением Думы или администрации) и частные (устанавливаются по договорённости). Практика использования сервитута в Перми почти отсутствует.

Т — территориальная зона: термин, обозначающий совокупность земельных участков, для которых Правилами установлен один градостроительный регламент, который в равной мере рас-

пространяется на все земельные участки, а границы такой совокупности земельных участков обозначены на карте градостроительного зонирования с присвоением индекса каждой зоне;

У — участок земельный: индивидуально определённая вещь, имеющая утверждённые границы, кадастровый паспорт, отнесённая к какой-то категории земель и с определённым видом использования. Когда чего-то из перечисленного нет, то это не участок, а земля или территория. В России много земли, но мало земельных участков. Многие, даже живя десятилетиями, так и не оформили свои земельные участки.

Ф — фиксация границ: интересное положение Правил города Перми о возможности зафиксировать границы земель публичного использования в городе для защиты от посягательств на их застройку, не проводя длительную и затратную процедуру планировки территории. Действует временно, скоро должна быть отменена.

Х — характеристики развития: описание будущего состояния какой-то территории в форме текста, разных таблиц, содержащихся в генеральном плане и проектах планировки.

Ц — ЦТП: аббревиатура, означающая центральный тепловой пункт — сооружение, обеспечивающее теплом несколько домов или весь квартал. ЦТП подключены к теплоцентралям или котельным.

Ч — частная собственность: полноценное право на любую вещь, в особенности на недвижимость. Позволяет владеть, пользоваться, распоряжаться. В советское время частная собственность на землю, здания, квартиры была ликвидирована. Теперь возвращена посредством приватизации. Тем не менее в частной собственности в целом по России находится не более 10% земельных участков, не более 50% зданий и не более 70% квартир. Для полноценного рынка недвижимости этого недостаточно.

Ш — Шубин, Игорь Николаевич: глава города Перми, одновременно является председателем Пермской городской Думы. Подписывает решения Думы (в том числе — Правила Перми), принимает решения о назначении публичных слушаний.

Щ — щели: термин обиходный, юридического значения не имеет. Синоним — чересполосица. Обозначает неупорядоченность границ земельных участков, когда образовались остатки, «ничья земля», которую невозможно рационально использовать из-за чрезмерной изломанности границ, узости остатка, невозможности что-то на нём построить. Щели — это проблема, которую надо решать правовыми методами, пока в Перми не утверждёнными.

Э — Эспланада: широкое открытое пространство, площадь. Историческое значение: чтобы затруднить нападение на крепость, пространство перед ней оставляли открытым, вырубая все деревья и запрещая строить дома. Из-за этого вражеские войска не могли приблизиться к крепости незамеченными. Эспланады есть в Париже, Риге и некоторых других европейских городах. В России эспланада есть только в Перми. Это пространство между Законодательным собранием Пермского края и драматическим театром. Относится к территориям общего пользования, и вообще — красивое место.

Ю — юридическое лицо: организация, которая имеет своё имущество, отвечает этим имуществом за свои обязательства, ведёт самостоятельный баланс или смету, выступает от своего имени в суде. Бывают коммерческие и некоммерческие юридические лица. Существует около 20 форм юридических лиц (АО, ООО, предприятия, учреждения, фонды, кооперативы и др.). Кроме юридических лиц есть физические лица, то есть граждане.

Я — Я гражданин, знающий правила землепользования и застройки города Перми! Авторы брошюры надеются, что со временем это утверждение будет применимо к большинству жителей города Перми.

WEB-публикация Правил землепользования и застройки города Перми в Интернете – один из первых проектов размещения документов по регулированию застройки с использованием WEB-технологий, реализованных органами местного самоуправления в России.

Настоящий проект реализован во исполнение поручения Главы города Перми И.Н. Шубина о создании web-ресурса в рамках Интернет портала администрации города Перми для общедоступного интерактивного пользования Правилами землепользования и застройки.

Настоящий проект был отмечен на XVI Всероссийском ГИС-Форуме в июне 2009 (г. Санкт-Петербург) дипломом в номинации «Наиболее яркий проект муниципального уровня».

Правила как нормативный правовой акт местного самоуправления, будучи размещёнными в Интернете, приобрели новую форму – интерактивную. Техническими средствами решена проблема удобства пользования большими текстами (процедуры и описание градостроительных регламентов) и картографическим материалом (картами градостроительного зонирования и ограничений по использованию территорий).

Правовой режим конкретного земельного участка, предписанный юридическим документом, оживает, приобретает контекст — наименование улиц, конфигурацию строений и прочих ориентиров, характеристик места, и даёт то необходимое и достаточное количество информации, которое требуется для принятия решений собственниками недвижимости или потенциальными инвесторами как в Перми, так и в любой точке мира, где доступен Интернет.

WEB-публикация Правил землепользования и застройки города Перми в Интернете это — прежде всего способ представления горожанам юридически значимой и актуальной информации о землепользовании и возможность ознакомить граждан с их правами и теми возможностями, которые предлагают Правила, вовлечь граждан в процесс регулирования развитием их родного города.