



ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Прокуратура Республики Саха (Якутия)
Саха Өрөспүүбүлүкэтин прокуратурата
Прокуратура г. Якутска
Дьокуускай куоаратын прокуратурата
ул. Халтурина, д. 4/1, г. Якутск,
Республика Саха (Якутия), 677000,
тел./факс: 22-71-35,
e-mail: iaku@14.mailop.ru

Главе городского округа «город Якутск»
Григорьеву Е.Н.

24.05.2022 № 2-2022/17

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект НПА ЯГД «О внесении изменений в нормативный правовой акт ЯГД «Правила землепользования и застройки городского округа «город Якутск» от 25.12.2013 № 169-НПА»

Прокуратурой города в соответствии с п. 2.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» рассмотрен Проект.

Настоящие правила подлежат принятию в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Уставом городского округа «город Якутск».

Проект нормативного правового акта разработан в пределах предоставленных полномочий.

По результатам проверки проекта правил противоречий федеральному законодательству и законодательству Республики Саха (Якутия) не выявлено.

Форма и текст соответствуют правилам юридической техники. Коррупциогенных факторов по результатам проверки не выявлено. Проект по результатам рассмотрения прокуратурой города согласовывается.

Кроме того, для обеспечения законности правового акта, в целях приведения в соответствие «Правил землепользования и застройки городского округа «город Якутск» от 25.12.2013 № 169-НПА (далее по тексту – ПЗЗ) с действующим федеральным законодательством предлагается внести следующие изменения в указанный нормативный правовой акт.

1) Часть 1 ПЗЗ поименована как «Порядок регулирования землепользования и застройки на основе градостроительного зонирования», что противоречит п. 1 ч. 2 ст. 30 ГрК РФ. Необходимо наименование изменить на «порядок применения и внесения изменений в правила».

2) Указанные в ст. 1 ПЗЗ основные понятия не соответствуют требованиям действующего законодательства:

- п. 1 «акт о выборе земельного участка» - утратил актуальность в связи с внесением изменений в земельное законодательство и в настоящее время не используется в землепользовании;

- п. 3 «благоустройство территории» - не соответствует п. 36 ст. 1 ГрК РФ;

- п. 4 «блокированный жилой дом» - не соответствует п. 40 ст. 1 ГрК РФ;

- п. 10 «заказчик» - не соответствует п. 22 ст. 1 ГрК РФ;

- п. 11 «здание» - не соответствует п. 6 ч. 2 ст. 2 Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»;

- п. 19 «индивидуальный жилой дом» - не соответствует п. 39 ст. 1 ГрК РФ;

- п. 23 «квартал» - не соответствует п. 11 ст. 1 ГрК РФ, так как красные линии обозначают границы территорий общего пользования, но не элементов планировочной структуры;

- п. 29 «многоквартирный жилой дом» - не соответствует ч. 6 ст. 15 ЖК РФ;

- п. 50 «территории особого градостроительного контроля» - действующее законодательство не предусматривает такие территории; аналогично по ст. 45 ПЗЗ;

- п. 51 «технический заказчик» - не соответствует п. 22 ст. 1 ГрК РФ;

- п. 57 «элемент планировочной структуры» - не соответствует п. 35 ст. 1 ГрК РФ;

- п. 64 – дублирует п. 57.

- п. п. 40 и 63 – не актуальны в связи с изменением регулирования соответствующих институтов в градостроительном законодательстве.

3) Согласно ч. 2 ст. 3 ПЗЗ для каждого земельного участка, иного объекта недвижимости разрешенным считается такое использование, которое соответствует градостроительным регламентам.

Кроме того, согласно ч. 8 ст. 3 ПЗЗ для каждого земельного участка, иного объекта недвижимости разрешенным считается такое использование, которое соответствует:

- градостроительным регламентам;

- ограничениям по условиям охраны объектов культурного наследия - в случаях, когда земельный участок, иной объект недвижимости расположен в зоне охраны объектов культурного наследия;

- ограничениям по экологическим и санитарно-эпидемиологическим условиям - в случаях, когда земельный участок, иной объект недвижимости расположен в зонах действия соответствующих ограничений;

- иным документально зафиксированным ограничениям на использование объектов недвижимости (включая нормативные правовые акты об установлении публичных сервитутов, договоры об установлении частных сервитутов, иные предусмотренные законодательством документы).

Указанные нормы противоречат п. 1 ст. 7 ЗК РФ, согласно которому основной или условно разрешенный вид разрешенного использования земельного участка считается выбранным в отношении такого земельного участка со дня внесения сведений о соответствующем виде разрешенного использования в Единый государственный реестр недвижимости.

Таким образом, для каждого земельного участка разрешенным считается такое использование, которое внесено в установленном законом порядке в ЕГРН (даже если оно в данный момент времени не соответствует градостроительному регламенту, например, вследствие внесения изменений в такой регламент).

5) Согласно ч. 5 ст. 3 ПЗЗ один и тот же земельный участок не может находиться одновременно в двух или более территориальных зонах, выделенных на карте градостроительного зонирования.

Данная норма не учитывает требование ч. 4 ст. 30 ЗК РФ, которое предусматривает исключения для земельных участков, границы которых в соответствии с земельным законодательством могут пересекать границы территориальных зон.

6) Согласно ч. 9 ст. 3 ПЗЗ виды использования земельных участков и объектов капитального строительства, отсутствующие в приложении № 3 настоящих Правил, являются не разрешенными для соответствующей территориальной зоны и не могут быть разрешены, в том числе и по процедурам специальных согласований.

Однако приложение № 3 уже утратило силу, в связи с этим ссылка является неактуальной.

7) В ч. 10 ст. 3 ПЗЗ установлен порядок изменения видов разрешенного использования, предусматривающий следующие действия:

- при изменении одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой разрешенный вид использования если затрагиваются конструктивные и иные характеристики надежности и безопасности объектов недвижимости, то необходимо разрешение на строительство, предоставляемое в порядке, установленном Градостроительным кодексом Российской Федерации;

- при изменении одного вида на другой вид разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства если не затрагиваются конструктивные и иные характеристики надежности и безопасности объектов недвижимости, то в этих случаях собственник, пользователь, владелец, арендатор недвижимости направляет уведомление о намерении изменить вид использования земельных участков и объектов капитального строительства в орган, уполномоченный в области градостроительной деятельности городского округа "город Якутск", который в установленном порядке и в установленный срок предоставляет заключение о возможности или невозможности реализации намерений заявителя без осуществления конструктивных преобразований. Порядок действий в указанных случаях определяется нормативным правовым актом городского округа "город Якутск".

Указанный порядок противоречит ст. 30 ЗК РФ, который предусматривает процедуру изменения вида разрешенного использования через изменение сведений ЕГРН. Получение каких-либо согласований при этом не требуется.

Отдельное разрешение требуется лишь для условно разрешенного вида использования.

8) В ч. 13 ст. 3 ПЗЗ установлено соответствие между функциональными зонами генплана и территориальными зонами ПЗЗ.

Между тем, наименования функциональных зон, указанные в ПЗЗ, не соответствуют наименованиям функциональных зон, указанных в п. 7 Положения о территориальном планировании ГО «город Якутск» Генплана ГО «город Якутск».

К примеру, в ПЗЗ указаны функциональные зоны «отдых (рекреация)», «производственная деятельность», «ведение огородничества и садоводства», которые отсутствуют в генплане.

Кроме того, в п. 16 ч. 13 ст. 3 ПЗЗ указано «Неустановленные функциональные зоны в Генеральном плане (С-1, С-2Б, С-2В, С-3, Р-1А, Р-1Б, Р-2, Р-3, Р-4, Р-5, П-1, П-2, П-3, П-4, ИТ-1А, ИТ-1Б, ИТ-1В, ИТ-2 Г-1, Т-1, Л-1, Л-2)». Данная норма позволяет устанавливать территориальные зоны по тем земельным участкам, по которым генпланом какие-либо функциональные зоны не установлены.

Указанная норма противоречит ч. 9 ст. 31, п. 2 ч. 1 ст. 34 ГрК РФ, так как позволяет внести в ПЗЗ изменения, которые не будут соответствовать требованиям генплана.

9) В ч. 3 - ч. 5 ст. 5.1 ПЗЗ установлены нормы по благоустройству для отдельных территорий.

Согласно ст. 45.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", п. 36 ст. 1 ГрК РФ соответствующие вопросы должны регламентироваться правилами благоустройства, но не в ПЗЗ.

В ч. 6, ч. 7 ст. 5.1 ПЗЗ установлены следующие нормы:

- до начала проектирования необходимо получить технические условия на благоустройство в уполномоченной организации;
- после разработки схему планировочной организации земельного участка необходимо согласовать с уполномоченной организацией.

Указанные нормы вводят излишние административные барьеры для застройщиков, не предусмотренные федеральным законодательством.

10) Согласно ч. 5 ст. 6 ПЗЗ Один объект недвижимости (площадной объект) может быть размещен только на одном земельном участке, предоставленном для строительства, а не на нескольких земельных участках, так как при размещении здания, строения, сооружения на нескольких смежных земельных участках нарушаются требования градостроительных и строительных норм и правил, а также принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков в соответствии со ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации.

Указанная норма не основана на действующем законодательстве и устанавливаем ничем не обусловленный запрет.

11) Согласно ч. 6 ст. 6 ПЗЗ нормативным правовым актом главы округа может быть придан статус несоответствия производственным и иным объектам, чьи

санитарно-защитные зоны распространяются за пределы территориальной зоны расположения этих объектов и функционирование которых наносит несоразмерный ущерб владельцам соседних объектов недвижимости, то есть значительно снижается стоимость этих объектов.

Указанная норма не соответствует требованиям главы 19 ЗК РФ, согласно которой ограничения ЗОУИТ возникают в связи с их установлением в соответствии с требованиями законодательства. Глава округа не вправе устанавливать ограничения по санитарно-защитным зонам.

12) В ч. 1 ст. 8 ПЗЗ упоминаются договоры о развитии застроенной территории, комплексного освоения в целях жилищного строительства, которые в настоящее время исключены из градостроительного законодательства.

13) Согласно ч. 5 ст. 10 ПЗЗ уполномоченный орган проводит проверку соответствия проектной документации или схемы планировочной организации земельного участка с обозначением места размещения объекта индивидуального жилищного строительства требованиям градостроительного плана земельного участка либо в случае выдачи разрешения на строительство линейного объекта требованиям проекта планировки территории и проекта межевания территории, а также красным линиям.

В соответствие с текущей редакцией ст. 51 ГрК РФ для выдачи разрешения на строительство не осуществляется проверка представленных документов на соответствие требованиям градостроительного плана земельного участка. Кроме того, объектам ИЖС не требуется подготовка СПОЗУ.

14) Глава 4 «Планировка территории» не актуализирована в соответствие с текущей редакцией главы 5 ГрК РФ.

15) Глава 6 ПЗЗ «Общие положения о порядке предоставления земельных участков, сформированных из состава государственных или муниципальных земель» подлежит приведению в соответствие с текущей редакцией ЗК РФ (к примеру, вместо термина «формирование земельного участка» является корректным «образование земельного участка»; «предоставление земельных участков с предварительным согласованием места размещения объектов либо без проведения предварительного согласования места размещения объектов» в настоящее время не применяются; Административный регламент по исполнению муниципальной услуги по предоставлению в установленном порядке земельных участков для строителств в настоящее время утратил силу и не применяется; соглашения о фактическом пользовании земельным участком в настоящее время не предусмотрены законодательством и т.д.).

16) ПЗЗ не содержат предусмотренный п. 4 ч. 3 ст. 30 ГрК РФ раздел о проведении общественных обсуждений или публичных слушаний по вопросам землепользования и застройки. Вместо этого глава 8 ПЗЗ регламентирует лишь проведение публичных слушаний.

17) Глава 10 «ИСОГД» подлежит приведению в соответствие с главой 7 ГрК РФ.

18) Согласно п. 2 ст. 7 ЗК РФ виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утвержденным

федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений.

В силу ч. 2 ст. 37 ГрК РФ применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Таким образом, все виды разрешенного использования (в т.ч. вспомогательного) должны быть прописаны в градостроительном регламенте территориальной зоны.

По общему правилу, виды использования земельных участков и объектов капитального строительства, отсутствующие в градостроительном регламенте конкретной территориальной зоны, являются не разрешенными для соответствующей территориальной зоны и не могут быть разрешены, в том числе и по процедурам специальных согласований.

Исключения для этого правила установлены в примечании № 2 к классификатору видов разрешенного использования земельных участков, утвержденному Приказом Росреестра от 10.11.2020 № П/0412. Так, содержание видов разрешенного использования, перечисленных в настоящем классификаторе, допускает без отдельного указания в классификаторе размещение и эксплуатацию линейного объекта (кроме железных дорог общего пользования и автомобильных дорог общего пользования федерального и регионального значения), размещение защитных сооружений (насаждений), объектов мелиорации, антенно-мачтовых сооружений, информационных и геодезических знаков, объектов благоустройства, если федеральным законом не установлено иное.

Таким образом, указанные виды деятельности допустимы без отдельного упоминания о них в градостроительном регламенте.

Расширение данного перечня в ПЗЗ является недопустимым.

Несмотря на изложенное, в ч. 2 ст. 41 ПЗЗ установлено значительное количество вспомогательных видов разрешенного использования, которые разрешены для всех основных и условно разрешенных видов использования даже при отсутствии их упоминания в градостроительных регламентах территориальных зон (в т.ч. такие существенные, как автостоянки и гаражи)

Указанный перечень не соответствует перечню, установленному в примечании № 2 к классификатору видов разрешенного использования земельных участков, утвержденному Приказом Росреестра от 10.11.2020 № П/0412.

19) По всему тексту ПЗЗ сделаны отсылки на приказ Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540, в настоящее время утративший силу.

20) Нормативным правовым актом Якутской городской Думы от 22.09.2021 № 483-НПА в ч. 9 ст. 42.6 ПЗЗ внесены изменения, согласно которой разрешена застройка зоны «Р-5» (зона городских лесов).

Указанная норма противоречит п. 5 ч. 2 ст. 116 Лесного кодекса РФ, согласно которой в городских лесах запрещаются строительство объектов капитального строительства, за исключением велосипедных и беговых дорожек и гидротехнических сооружений.

21) В ч. 4 ст. 42.9 ПЗЗ зона «Л-2» обозначена как земли лесного фонда.

Вопреки изложенному, в ст. 42.11 ПЗЗ зона «Л-2» обозначена как зона естественных ландшафтов с возможностью обустройства территорий для их комплексного освоения.

Таким образом, имеется внутренне противоречие.

22). Согласно ч. 1 ст. 43.1 ПЗЗ в зоне Ж-1 исключительно в рамках реализации программы по переселению из ветхого и аварийного жилья установлен основной вид разрешенного использования «Малоэтажная многоквартирная жилая застройка». Такие оговорки установлены в зонах «Ж-2А», «Ж-5», «Ж-6.2»

Аналогично в зоне «Ж-2А» исключительно для членов некоммерческих объединений, организованных до введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации установлен основной вид разрешенного использования «ведение садоводства».

В зоне «Т-1» исключительно для конечных остановок движения транспортных средств установлен основной вид разрешенного использования «объекты дорожного сервиса».

В зоне «С-1», «С-2В», «С-3», «ОТ-2», «Л-1» исключительно для земель, предоставленных в соответствии с Федеральным законом от 1 мая 2016 года № 119-ФЗ, установлен основной вид разрешенного использования «туристическое обслуживание» и т.д.

Согласно ч. 4 ст. 37 ГрК РФ основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, выбираются самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования.

Таким образом, не допускается устанавливать для основных видов разрешенного использования какие-либо условия для их применения.

23) В ст. 47 ПЗЗ установлены предельные разрешенные уровни воздействия на окружающую среду и человека в зависимости от назначения территориальных зон.

Согласно п. 2 ст. 27 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" критерии безопасности и (или) безвредности условий работ с источниками физических факторов воздействия на человека, в том числе предельно допустимые уровни воздействия, устанавливаются санитарными правилами.

Аналогичным образом устанавливаются критерии безопасности и (или) безвредности для человека атмосферного воздуха в городских и сельских поселениях (ст. 20 вышеназванного закона).

Таким образом, соответствующие вопросы не могут регламентироваться в ПЗЗ.

24) Главой 14 ПЗЗ установлены градостроительные регламенты в части ограничений использования земельных участков и объектов капитального

строительства на территории городского округа по природно-экологическим и санитарно-гигиеническим требованиям.

В силу ч. 3 ст. 36 ГрК РФ действие градостроительного регламента распространяется в равной мере на все земельные участки и объекты капитального строительства, расположенные в пределах границ территориальной зоны, обозначенной на карте градостроительного зонирования.

Согласно ч. 3 ст. 34 ГрК РФ границы зон с особыми условиями использования территорий устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации и могут не совпадать с границами территориальных зон.

Таким образом, ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства на территории городского округа по природно-экологическим и санитарно-гигиеническим требованиям действуют в пределах ЗОУИТ (а не территориальных зон), соответственно ограничения по ЗОУИТ в силу ст. 106 ЗК РФ указываются в положениях о видах ЗОУИТ и иных специально для этого предусмотренных документах, а не в градостроительных регламентах.

Ввиду изложенного, установление градостроительного регламента в части ограничений использования земельных участков и объектов капитального строительства на территории городского округа по природно-экологическим и санитарно-гигиеническим требованиям является неправомерным.

25) В ст. 63 ПЗЗ содержится карта границ зон с особыми условиями использования территорий по природно-экологическим и санитарно-гигиеническим требованиям.

В соответствии со ст. 64 ПЗЗ на картах зон с особыми условиями использования территорий, входящих в состав карты градостроительного зонирования территорий городского округа, отображены различные виды зон с особыми условиями использования территорий по природно-экологическим и санитарно-гигиеническим требованиям.

Кроме того, в приложении № 10 приведен перечень объектов и предприятий, формирующих границы санитарно-защитных зон.

Согласно ч. 5 ст. 30 ГрК РФ в ПЗЗ границы ЗОУИТ только отображаются. То есть, ПЗЗ не может самостоятельно устанавливать границы ЗОУИТ, а может лишь отображать уже установленные границы ЗОУИТ.

Об установлении ЗОУИТ могут свидетельствовать данные ЕГРН. Кроме того, в переходный период до 01.01.2028, установление ЗОУИТ согласно ч. 8, ч. 9 ст. 26 Федерального закона от 03.08.2018 № 342-ФЗ может подтверждаться:

- решением исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, принятым в соответствии с законодательством, действовавшим на день принятия этого решения (если установлено или утверждено описание местоположения границ такой зоны в текстовой и (или) графической форме или границы такой зоны обозначены на местности);

- согласованием уполномоченным органом исполнительной власти границ ЗОУИТ в соответствии с законодательством, действовавшим на день данного согласования, в случае, если порядок установления зоны был предусмотрен

указанным законодательством (если установлено или утверждено описание местоположения границ такой зоны в текстовой и (или) графической форме или границы такой зоны обозначены на местности);

- нормативным правовым актом, предусматривающим установление ЗОУИТ в границах, установленных указанным актом, без принятия решения исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления об установлении таких зон либо согласования уполномоченным органом исполнительной власти границ ЗОУИТ (если установлено или утверждено описание местоположения границ такой зоны в текстовой и (или) графической форме или границы такой зоны обозначены на местности);

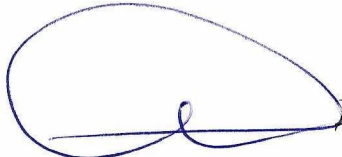
- решением суда (если установлено или утверждено описание местоположения границ такой зоны в текстовой и (или) графической форме или границы такой зоны обозначены на местности).

При отсутствии указанных выше документов отображение границ ЗОУИТ в ПЗЗ является незаконным.

Согласно позиции Верховного Суда РФ отображение в документах градостроительного зонирования санитарно-защитной зоны допускается только после установления их уполномоченным органом. Отсутствие же акта об утверждении границ санитарно-защитной зоны исключает возможность отображения ее в правилах землепользования и застройки (Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 26.12.2019 N 9-АПА19-42, Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 05.09.2019 N 74-АПА19-8).

Несмотря на изложенное, внесенные в ПЗЗ границы ЗОУИТ не подкреплены какими-либо официальными документами.

Заместитель прокурора города
советник юстиции



Д.Е. Тен