

**С.А. Васильев, Д.Г. Шанаурин, В.А. Броневой, Е.А. Юркин,  
А.Е. Рябенко, А.П. Петров**

***Требования к проведению ОВОС, разработке проектной документации  
в связи с принятием новой редакции Градостроительного кодекса  
Российской Федерации, изменением других нормативных правовых  
актов***

***(Методическое пособие  
для заказчиков – застройщиков и разработчиков документации)***

**Под общей редакцией С.А. Васильева**

**Москва  
НИА – Природа  
2006**

Предлагаемое вниманию Методическое пособие адресовано заказчикам и разработчикам градостроительной документации с целью доведения до их сведения новых требований к проведению процедуры оценки воздействия проекта на окружающую среду (ОВОС) и разработке проектной документации в связи с принятием новой редакции Градостроительного кодекса Российской Федерации, изменением других нормативных правовых актов.

Актуальность анализа происходящих изменений в законодательстве Российской Федерации для организации проведения ОВОС, разработки проектной документации определяется тем, что в период после мая 2000 года был введен ряд принципиально новых положений. Авторами пособия приводится анализ изменений нормативных правовых требований по широкому кругу вопросов, охватывающих не только изменения структуры, требований к составу и содержанию проектной документации, но также касающихся подготовки и согласования хозяйственной и проектной деятельности, отмечаются пробелы российского законодательства в части градостроительной деятельности.

В пособии даются рекомендации по выбору соответствующих правовых норм, структур управления, надзора и контроля при определении условий разработки проектной документации и проведения экспертиз. Приводится перечень нормативных правовых актов Российской Федерации на начало 2006 года. С целью адекватного практического применения принципов и требований подготовки экологически обеспеченных проектов указана необходимая научная и иная литература.

К несомненным достоинствам пособия следует отнести его практическую направленность. Это обусловлено тем, что книга была подготовлена специалистами Группы Компаний «Шанэко», успешно работающей на российском рынке экологических услуг с 1992 года и являющейся одним из признанных лидеров в области разработки экологических проектов, оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, лабораторных экологических исследований.

Директор департамента государственной политики  
в сфере охраны окружающей среды МПР России,  
д.х.н., профессор

А.Г.Ишков

## **Содержание**

### **Введение**

### **Раздел 1. Экологические оценки, процедуры и требования.**

#### 1.1 Экологические оценки и требований

#### 1.2 Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС)

#### 1.3 Требования законодательства РФ, международных кредитных организаций, политики социальной ответственности инициатора деятельности

### **Раздел 2. Основные тенденции и положения законодательства Российской Федерации, относящиеся к градостроительной и хозяйственной деятельности**

#### 2.1 Отношения требований Градостроительного кодекса с требованиями законодательных актов других областей права

#### 2.2 Административное деление, категорирование земель, территориальное планирование и градостроительное зонирование

#### 2.3 Понятие совместного ведения.

#### 2.4 Разграничение прав и ответственности органов власти федерального, регионального и местного уровней

#### 2.5 Последовательность разработки документации в области градостроительной деятельности

#### 2.6 Разграничение документации определяющей территориальное планирование и установление градостроительных регламентов

#### 2.7 Публичные и индивидуализированные требования к выбору земельного участка, определению градостроительных регламентов, к иным условиям разработки проектной документации.

#### 2.8 Разграничение назначения и содержания проекта и обосновывающей документации

#### 2.9 Разграничение контроля мер безопасности и проверки исполнения условий разработки проекта

### **Раздел 3. Законодательное регламентирование условий пользования земельными участками и разработки проектной документации**

#### 3.1 Документация по территориальному планированию и градостроительному зонированию территорий

#### 3.2 Документация по планированию территории. Градостроительный план участка

#### 3.3 Зоны ограничений хозяйственной деятельности

#### 3.4 Установление санитарно-защитных и охранных зон

#### 3.5 О компенсациях за установление зон ограничений

#### 3.6 Получение прав на пользование земельными участками для целей строительства

### **Раздел 4. Условия, разработка, проверки и экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий**

#### 4.1 Требование разграничения оформления условий разработки проектной документации, разделов проектной документации, материалов обоснований проектной документации

#### 4.2 Условия разработки проектной документации

#### 4.3 Состав и содержание проектной документации

#### 4.4 Перечни мероприятий проекта

##### 4.4.1 Перечень мероприятий по охране окружающей среды

##### 4.4.2 Обоснование подготовки раздела обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения

### **Раздел 5. Материалы ОВОС проектной документации**

### **Раздел 6. Проверки (согласования) и государственные экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий**

#### 6.1. Проверки (согласования) проектной документации

#### 6.2. Государственные экспертизы проектной документации

#### 6.3. Государственная экологическая экспертиза проектной документации

#### 6.4. О проведении ОВОС и государственной экспертизе документации на часть намечаемой деятельности

#### 6.5. О государственной экспертизе результатов инженерных изысканий

### **Раздел 7. Разрешение на строительство**

**Список нормативных правовых актов, литературы**

## Введение

### **Аннотация исследуемых изменений нормативных правовых актов**

Базой исследуемых изменений пособия является новая редакция Градостроительного кодекса РФ [1; 2]. Поскольку отношения, возникающие при ведении градостроительной деятельности, самым непосредственным образом связаны с отношениями других отраслей права, в данной работе исследовались изменения в редакциях Земельного кодекса [3], Федерального закона «Об охране окружающей среды» [4], Положения «Об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности в Российской Федерации» [46], а также условия реформы органов государственной власти, местного самоуправления, государственного контроля и надзора [16–18; 33; 34; 36].

Очевидно, что подготовка экологически обеспеченной документации, результаты ГЭЭ по ней определяются пониманием со стороны заказчика и разработчиков, прежде всего, существа содержания проведения ОВОС и современных требований подготовки проектов. В этой связи в пособии приводятся как введенные в последние годы изменения нормативных правовых актов, относящихся к разработке документации, проведению ОВОС, так и основные действующие положения, относящиеся к этой теме.

Одно из определяющих законодательных положений, отраженных в Градостроительном кодексе РФ, а также в Федеральном законе «Об общих принципах местного самоуправления ...» [16], состоит в максимально возможном исключении излишних государственных регламентаций и пересекающихся прав и ответственности субъектов градостроительства. В пособии приводится свод прав и ответственности органов власти федерального, регионального и местного уровней в области градостроительства и обращается внимание, что отмеченный принцип реализуется, в том числе, указанием в федеральном законе только тех из отношений, которые регулируются прямо федеральным уровнем. Такой подход, как следует из практики, создает у субъектов градостроительства ощущение неполноты регулируемых отношений. В действительности, сохраняются возможности развития регулируемых отношений на уровне субъекта РФ и на муниципальном уровне. Но при этом, исключается перенос ответственности и, в частности, делегирование полномочий «снизу вверх» (от органов местного самоуправления субъекту РФ, от субъекта к федеральным органам).

В ряду принципиальных положений новой редакции Градостроительного кодекса - укрепление прямыми законодательными положениями значения документации территориального планирования, расширение объема полномочий органов представительной власти усиление ответственность высших органов исполнительной власти.

Градостроительный кодекс РФ указывает перечень недопустимых решений при отсутствии документов территориального планирования и задает жесткую последовательность разработки документации:

- документация территориального планирования (схемы разных уровней власти, совмещенные проекты, генеральные планы поселений);
- правила землепользования и застройки, развивающие зонирование до территориальных зон и определяющие по ним градостроительные регламенты (регламентное или правовое зонирование);
- документация по планировке территории (проект планировки, градостроительный план) – выделение земельных участков для пользования физических и юридических лиц;
- проектная документация.

Тот же принцип укрепления значения документации планирования развитием территорий реализуется и на уровне местного самоуправления. Существенно повышена роль Правил землепользования и застройки. Правила содержат утверждаемые представительным органом власти, публично доступные, исчерпывающие требования к условиям застройки отдельных земельных участков. Таким приемом реализуется актуальное требова-

ние исключения подготовки, согласования и экспертизы индивидуализированных предложений по их использованию, по исключению собственно всякого рода «согласований» на уровне требований

ведения хозяйственной деятельности. Разработка проектной документации осуществляется правообладателем на основе утвержденных градостроительных планов, на земельных участках, оформленных в пользование.

В прежде действовавшем порядке разработки документации предметом контроля, согласований и экспертизы являлись группы градостроительных, экологических требований, требований безопасности, норм, нормативов и правил проектирования. При этом, все требования, нормы, нормативы и правила носили статус государственных, их контроль осуществлялся одновременно значительным количеством согласований и экспертиз федеральных органов. Новый Градостроительный кодекс РФ, следуя Федеральному закону «О техническом регулировании» [20], выделяет объекты градостроительной экспертизы, оставляет для надзора в градостроительной деятельности статус федеральных государственных только техническим регламентам, предлагает по ним единую государственную экспертизу федерального уровня, и не предусматривает согласований проектной документации.

На уровень экспертизы в области градостроительной деятельности, в соответствии с Градостроительным кодексом, выносятся только непосредственно проектная документация (с результатами инженерных изысканий) и только в части контроля обеспечения условий безопасности. Документация по планированию территорий и градостроительному зонированию не является объектом обязательной государственной экспертизы. С целью стабилизации градостроительных и иных требований к хозяйственной деятельности, ограничения ведомственных подходов конкретизированы на законодательном уровне условия экспертизы проектной документации.

Предметом государственной (градостроительной) экспертизы проектной документации является оценка ее соответствия:

- требованиям технических регламентов;
- результатам инженерных изысканий.

Акцент государственной экспертизы на обеспечение безопасных условий градостроительной деятельности отражается также и в разграничении проектной документации и обосновывающей документации, в представлении разделов проектной документации в форме «перечней мероприятий», разграничение решений и мероприятий, определяющих безопасность производства и исполнение иных (технических) условий. Последние представляются в форме «сведений», подлежащих проверке при выдаче разрешений на строительство. В тоже время, впервые на законодательном уровне закрепляются необходимость выполнения инженерных изысканий для подготовки документации по территориальному планированию и проектной документации строительства, реконструкции объектов капитального строительства а также государственная экспертиза результатов инженерных изысканий, представляемых в форме отдельного документа. Подчеркивается, что изыскания проводятся независимо от их наличия в фондовых материалах.

В целом, в обновляемой правовой базе отмечается не только стремление к упорядочению отношений субъектов градостроительства, но и к формированию условий их взаимной и реальной ответственности, предусматривается материальная компенсация правообладателям недвижимости за налагаемые на них или возникшие ограничения на использование недвижимости.

### ***Учет пробелов и неопределенностей правовых нормативных актов***

Общий контекст законодательных положений, рассматриваемых в настоящем пособии, определяется новой, в целом для России, общественно-политической ситуацией и, соответственно, формируемыми в новых условиях подходами к планированию развития

территорий, разработке проектной документации. Естественно, и это подтверждается перманентными изменениями, дополнениями в целом российского законодательства, а также положений статей законов уже введенных в действие и после 2000 года, что требования к документации по намечаемой деятельности и критерии их оценки вступают в противоречия, содержат пробелы и неопределенности.

а) Авторы пособия считают необходимым обратить внимание на отсутствие в обновляемой правовой документации исчерпывающих определений используемых понятий, терминов и специальных словосочетаний. Так, например, Федеральный закон «Об экологической экспертизе» (1995 г) и Градостроительный кодекс РФ в редакции 2004 г. (п.5. статьи 49) указывают на обязательность выполнения, наряду с другими регламентами, требованиями, нормами и правилами - «экологических требований». Проблема для разработчиков документации и для экспертов состоит в том, что в действующем природоохранительном законодательстве отсутствует их определение, как и свод этих требований. Более того, Федеральный закон «Об ООС» в редакции 2002 г. не упоминает экологические требования, а Градостроительный кодекс в определении предмета экспертизы градостроительной документации указывает не экологические требования, а требование «рациональной организации территории» (статья 29). Только отчасти в приведенном примере отражается неприятие внедрения принципов экологических оценок, идеи самостоятельности экологических требований.

б) В более широком плане, проблема раскрытия понятий не является оригинальной для экологической сферы, она характерна для всякой деятельности, затрагивающей одновременно различные области наук и (или) отрасли права и, как выясняется, носит объективный характер. Вместе с тем, очевидна, практическая потребность ориентироваться в терминах и словосочетаниях правовых нормативных актов и она определяется не абстрактными образовательными задачами, а тем, что они входят в *содержание* методологии работ, определяют объекты, предметы и методы исследований, оценки результата. Для удовлетворения этой практической потребности могут использоваться различные приемы. Для смягчения возникающих проблем Градостроительный кодекс РФ, Федеральный закон «Об общих принципах местного самоуправления ...» предлагают смешанную форму определения понятий – вводят отдельные статьи с основными и бесспорными понятиями, а полное раскрытие их содержания, характеристику других используемых понятий приходится искать по тексту статей законов, в обозначении целей введения того или иного понятия, в описании полномочий, прав и обязанностей субъектов права и т.д.

В п. 2 раздела II отмечено решение аналогичной проблемы (относящейся к территориальному управлению), связанной с различным толкованием определений в различных областях права. В практической работе, безусловно - требование учета принадлежности тех или иных правовых положений, понятий к различным областям права. Их смешение может иметь место, например, в определении требуемых государственных экспертиз по проектной документации, в определении предмета экспертиз различных направлений. Раскрытие понятий, используемых в ОВОС, подробнее дано в работе [58]

в) К сожалению, в действующих правовых нормативных актах сохраняются положения, воспринимаемые, как не согласованные между собой, а также тривиальные не соответствия и пробелы. Так, требование процедуры ОВОС, введенное непосредственно в Федеральный закон «Об охране окружающей среды», и включающее обязательность организации общественных обсуждений намечаемой хозяйственной деятельности по всем объектам экологической экспертизы, не упоминается в Градостроительном кодексе РФ, а общественные обсуждения исключены как обязательные для проектов территориального планирования РФ и субъектов РФ, по проектной документации. К не урегулированным вопросам относятся: условия предоставления технических условий при отсутствии технических возможностей, получение разрешений на отдельные этапы строительства (реконструкции), условия подготовки и экспертизы проектной документации применительно к отдельным этапам строительства (реконструкции).

г) Объективные сложности в разработке проектов по положениям обновленной законодательной базы могут возникать в связи с тем, что отечественной практике проектирования присуща ориентация не прямо на законодательные положения и правовые нормативные акты, а на ведомственные нормы, правила, которые в новой ситуации представляют собой рекомендации, а по многим положениям являются устаревшими.

## Раздел 1. Экологические требования и процедуры

### 1.1 Экологические требования

Введение в процесс разработки документации по намечаемой деятельности методологии экологических оценок, экологических требований в природоохранительное законодательство обусловлено объективными причинами, не разрешаемыми ограниченной консервативной системой требований охраны окружающей среды. Обязательность исполнения экологических требований определяется Федеральным законом «Об экологической экспертизе». К сожалению, при этом, как отмечалось, ФЗ «Об ЭЭ» не дает определения экологических требований, а Градостроительный кодекс РФ отождествляет их с техническими регламентами (см. п. 5 статьи 49). В действительности, такая трактовка экологических требований не подтверждается Федеральным законом «О техническом регулировании», определяющим технический регламент, и не соответствует Федеральному закону «Об охране окружающей среды, раскрывающим требования в соответствующей области.

Авторы настоящего пособия, предлагают классифицировать экологические требования как научно-общественные положения, принципы и императивы сферы особых экологических отношений. Количественные нормативные и регламентные требования охраны окружающей среды, обеспечения безопасности используются в экологических исследованиях в качестве возможных средств, мер оценки выполнения экологических требований. Существенно отметить, что экологические требования включают требования процесса деятельности и условий ее реализации до принятия хозяйственного решения.

***В экологической политике заказчика документации предлагается принять следующий перечень экологических требований, основанный на обобщении отечественных и международных правовых актов:***

- обязательность выполнения и документирования экологического обоснования, подготовки предварительной экологической оценки замысла до принятия принципиального решения о реализации (недопустимы принятие хозяйственного решения и деятельности без экологического обоснования);

- выполнение предписанных условий и порядка подготовки материалов, деятельности, в том числе процедуры ОВОС, получение и учет условий заинтересованных лиц, общественности, получение заключений СУО контроля (надзора) на материалы намечаемой деятельности (недопустима экологически значимая деятельность без проведения процедуры ОВОС);

- исследование последствий реализации намечаемой деятельности для природной среды, среды обитания человека, здоровья человека, среды жизнедеятельности населения, выделение значимых воздействий для оценки последствий;

- комплексность экологической оценки, учет прямых и косвенных воздействий, представление обоснования используемых пределов исследования возмущений, воздействий и последствий в связи с намечаемой деятельностью, в том числе обоснование возможности выделения части проекта для согласования и экспертизы;

- использование для оценки воздействий и последствий всех доступных способов, результатов научных исследований, наблюдений, экспертных оценок и суждений, научных данных, данных представляемых общественность и заинтересованными лицами;

- использование предписанных методов, принципов и правил учета защищаемых характеристик среды, требований, норм и правил обеспечения безопасности, нормированной оценки качества среды, оценки воздействий на среду, международных норм и правил при отсутствии отечественных;

- обеспечение открытости и доступности информации по намечаемой деятельности, возложение на инициатора деятельности обязанности публично доказывать заинтересованным лицам, общественности, экологическую обоснованность намерений и деятельности (недопустимость сокрытия информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни и здоровья людей);

- сочетание и учет экономических, экологических и социальных интересов, культурных ценностей (нравственных последствий) при приоритете обеспечения безопасности, благоприятных условий жизнедеятельности населения, **учет** принятой экологической политики, законных



требований заинтересованных лиц в форме экологических условий разработки проекта и сервитутов;

-обязательность исследования **разумных** (обсуждаемых, существующих, ...) альтернатив замысла (разрешения проблемы), выбор экологически (нормативно, по иным критериям) обоснованного варианта, лучшего из реально осуществимых аналогов решения, или сбалансированного варианта, обеспечивающего предотвращение возникновения вреда и снижения воздействия на окружающую среду;

-установление особого порядка обоснования ранее не использовавшихся решений, проектов, как потенциально особо опасных;

-представление доказательства реальности (возможности) выполнения согласованного варианта решения (проекта);

-обеспечение мониторинга воздействий деятельности, управляемости процессами воздействия на среду и последствиями;

-учет при планировании намечаемой деятельности существующих отклонений в качественных характеристиках окружающей среды, исследование и учет возможности компенсации прошлого вреда, **снижения** воздействий, достижения положительных **тенденций** изменения качества ОС;

-учет экологической емкости территории, недопущение деятельности с превышением экологических нормативов качества среды, воздействий, нагрузок;

-исключение всякой деятельности с неясными, непредсказуемыми для окружающей среды воздействиями и последствиями.

В отношении оценки результата деятельности по экологическим требованиям признаются **недопустимыми следующие вредные (опасные) негативные изменения окружающей среды:**

-изменения в окружающей среде, приводящие к исчезновению биологического вида природной среды;

-изменения в окружающей среде, приводящие к потере устойчивости функционирования **объектов охраны** окружающей среды;

-изменения в окружающей среде, приводящие к изменениям условий жизни охраняемого правовым актом биологического вида природой среды;

-изменения в среде, приводящие к изменению климата, метеорологических характеристик окружающей среды;

-изменения охраняемых правовыми актами границ, состава, свойств и характеристик особо охраняемых природных территорий (объектов);

-любые изменения в окружающей природной среде, непрогнозируемые по своим последствиям;

-изменения физических, химических, биологических нормативов качества окружающей среды, определенные как недопустимые положениями правовых актов;

-изменения в объектах охраны окружающей среды при отсутствии установленных, согласованных характеристик качества;

-изменения в окружающей среде, в состоянии природных ресурсов, приводящие к изменениям условий питания, водоснабжения, труда и отдыха человека, общества и государства, определенным как недопустимые положениями правовых актов;

-иные изменения в среде обитания, в продуктах питания, определенные органами санитарно-эпидемиологического надзора, как создающие угрозу жизни и здоровью человека, населения, приводящие к поражениям на генетическом уровне, к патологии;

-иные изменения, определенные комиссией государственной экологической экспертизой как недопустимые по экологическим требованиям.

## **1.2. Оценка воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду (ОВОС)**

Правовыми актами, регламентирующими обязанность выполнения процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) являются федеральные законом «Об охране ОС» [4] и

«Об экологической экспертизе» [7] и «Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации [46].

В частности, Федеральный закон "Об экологической экспертизе" требует, чтобы в составе документации, представляемой на государственную экологическую экспертизу, содержались «материалы оценки воздействия на окружающую среду» (ст. 14).

В разработке документации процедура ОВОС представляет собой заданную последовательность действий, перманентного анализа и оценки возможных воздействий и последствий реализации намечаемой деятельности. Выполнение такого анализа и оценки должно основываться на экологических требованиях и, в конечном счете, служить цели обеспечения намечаемой деятельности экологическим требованиям.

С позиций методологии ОВОС решение задач подготовки экологически обеспеченного проекта, должно решаться, прежде всего, непосредственно планировочными, проектно-технологическими решениями проекта, выбором инфраструктуры и его объектов, а также дополнительными природоохранными организационными, иными специальными, компенсационными, контрольными мерами (проектами), установлением условий строительства, производства и эксплуатации, обращением с продукцией.

#### **Реализация процесса ОВОС призвана решить следующие задачи:**

1. Обеспечить разработку экологически обеспеченного проекта;
2. Убедить общественность, инвестора, лиц принимающих решение в позитивном значении предложенного варианта решения хозяйственного замысла, предотвратить или смягчить возможные конфликты по проекту, заручиться положительным мнением экологической общественности;
3. Подготовить проектную документацию, отвечающую требованиям к объекту государственных экспертиз, обеспечить получение положительных заключений.
4. Подготовить условия устойчивой, экологически обеспеченной реализации намечаемой деятельности.

#### **Объекты воздействий. Объекты, области и сферы исследований последствий.**

*Оценка воздействий* производится в отношении охраняемых объектов, комплексов, компонентов (объекты окружающей среды, природные ресурсы, население, человек).

*Исследование воздействий и последствий* проводится в отношении охраняемых объектов, комплексов, компонентов, в отношении социальной среды, условий жизнедеятельности, здоровья населения и человека.

Отдельно выполняются эколого-экономическая оценка.

**ТЗ на проведение ОВОС** определяет цели, задачи, содержание и этапы проведения ОВОС, состав материалов ОВОС.

**Материалы ОВОС** – самостоятельный комплект документации, отражающий постановку целей, задач, организацию проведения процедуры ОВОС, обосновывающий с экологических позиций решения проекта, мероприятия намечаемой деятельности по охране окружающей среды. Материалы ОВОС являются **публичной документацией**, в которой заказчик:

- документирует выполнение целей, принципов, процесса, требований ОВОС;
- представляет информацию о намечаемой деятельности и об источниках воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду;
- демонстрирует осведомленность об объектах охраны окружающей среды, представляет итоги работы в части ожидаемых значимых изменений, воздействий на среду и связанных с ними последствий;
- подтверждает выполнение экологических требований, экологическую эффективность используемых проектных решений и мероприятий;
- указывает реальность выполнения экологических требований перечнем обоснованных мероприятий по охране окружающей среды;
- формирует экологические требования к последующим этапам реализации намечаемой деятельности, направления и масштаб исследований, мероприятия смягчающие и компенсирующие воздействия на среду, мероприятия экологического мониторинга и контроля.

#### **Об участии общественности в обсуждении намечаемой деятельности**

Природоохранительное законодательство и Градостроительный кодекс РФ предусматривают общественные обсуждения (публичные слушания) намечаемой деятельности. Однако, устанавливают отличающиеся, не совпадающие критерии определения объекта обсуждений. Федеральный закон «Об ООС» предусматривает возможность организации референдума по материалам отвода земельного участка, Положение «Об ОВОС в РФ» определяет обязательность общественных обсуждений по документации, являющейся объектом ГЭЭ. Градостроительный кодекс сужает этот перечень до проектов генеральных планов поселений, городских округов, проектов планировки и межевания территории, подготовленные на основании решения органа местного самоуправления поселения или городского округа. Проектная документация на строительство по Градостроительному кодексу не подлежит общественным обсуждениям (слушаниям). Кроме того, указанные законы по разному определяют предмет обсуждения и состав его участников.

Противоречивость указанных правовых актов должна разрешаться уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. При разработке плана работ по намечаемой деятельности, документация по которой, будет относиться к объектам ГЭЭ, предлагается следовать принципам «Положения об ОВОС в РФ», как наиболее полного правового документа в этой области, учитывать следующие положения относительно участия общественности в обсуждении намечаемой деятельности:

1. Обязательность проведения обсуждений по намечаемой деятельности, затрагивающей интересы населения, к которой проявляет внимание общественность.
2. Участие общественности, других заинтересованных лиц состоит в том, что они на всех этапах проведения ОВОС реализуют свое право высказывать мнения, давать предложения по вопросам оценки возможного воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду. Инициатор деятельности их рассматривает и принимает по ним решение (учитывает их), информирует о результатах.
3. ТЗ на проведение ОВОС, проект материалов ОВОС должны быть доступны для общественности в формах: а). запрос – копия; б) ознакомление на месте.

### **1.3. Требования законодательства РФ, международных кредитных организаций, политики социальной ответственности инициатора деятельности**

В современных условиях учет и реализация экологических требований международных кредитных организаций, политики социальной ответственности инициатора деятельности являются обязательными [42-44].

**Ограниченность ОВОС в удовлетворении интересов и требованиях международных кредитных организаций и политики социальной ответственности инициатора деятельности.** Ряд «требований международных кредитных организаций», которые иногда предлагаются для выполнения в рамках проведения ОВОС, присутствует и в российском законодательстве, но относится у нас к другим процедурам, областям разработок и контроля. Например, предусмотренные договорами ЗАО «Коми Алюминий»: «исследование отраслей экономики», вплоть до «показателей

экономики Республики Коми», «исследование социальной и культурной сфер» и их «дополнительных потребностей» организуются в России при разработке планов социально-экономического развития, в отраслевых и других целевых программах и проектах. Требования процедуры ОВОС ограничиваются исследованиями последствий деятельности, связанных с воздействием на объекты среды намечаемой хозяйственной деятельности.

Для заказчика и международных кредитных организаций имеет значение влияние реализации намечаемой деятельности на все элементы социальной и экономической сферы. Термин «окружающая среда» истолковывается, например, в документах Всемирного Банка как «природные и социальные условия» [42]. Теперь уже и в российской практике выделяются в целом социальные и экономические аспекты деятельности в приложении к территории намечаемой деятельности. Но, как

уже подчеркивалось, действующая в России процедура ОВОС отнесена к области охраны окружающей среды, выделяет только те из них, которые связаны с воздействием на окружающую среду, и которые возможно доказательно оценить для определения компенсаций. Остальное – договоренности, вопрос отдельного плана работ, вне работы над проектной документацией. Например, российская процедура ОВОС не предусматривает разработку программы социального партнерства. Это дело - исключительно добровольное и непосредственно заказчика. Не предусматривается в оценках проектной документации оценка «социальной приемлемости рисков». Не предусматривается «содействие развитию малого и среднего предпринимательства». И т.д.

***Требование учета отличия методологии, процедур и критериев экологической оценки российских правовых актов и международных кредитных организаций***

Помимо, отмеченного различия масштаба исследований экономических, социальных и культурных аспектов намечаемой деятельности, в требованиях российских правовых актов и международных кредитных организаций, имеется немало и других отличий. Например, связанных с классификацией проектов, производств, с оценками воздействий и последствий, в понимании назначения общественных обсуждений. Правового здесь нет, и нет возможности принять какую-то одну позицию. Очевидно, что требования к процедурам, обоснованиям и документации, к методикам оценок и критериям допустимости деятельности отражают ту или иную научную концепцию, систему управления, основанную в свою очередь на многих составляющих общественной жизни. Поэтому, априорно, есть различия и следует договариваться с потенциальными кредиторами о системе взаимно приемлемых требований либо о процедуре согласования оценок.

## **Раздел 2. Основные тенденции и положения законодательства Российской Федерации, относящиеся к градостроительной и хозяйственной деятельности**

### **2.1. Отношения требований Градостроительного кодекса с требованиями законодательных актов других областей права**

Градостроительные отношения - отношения в деятельности по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции.

#### **Об особых претензиях Градостроительного кодекса РФ и связанных с этим проблемах разработки, согласований и экспертизы проектов**

Острота всероссийской дискуссии, имевшая и продолжающая иметь место на самом высоком уровне по поводу новой редакции Градостроительного кодекса, объективно указывает на то, что заказчики его проекта стремились реализовать принципиально новые положения, затрагивающие или отвергающие ряд принципов ранее действовавшего градостроительного кодекса, действующих Земельного, Лесного и Водного кодексов, Федеральных законов: «Об архитектурной деятельности», «Об ООС», «Об экологической экспертизе», «Об обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия населения», а также устоявшиеся положения организации управления градостроительной деятельностью, природопользованием, охраны объектов культурного и исторического наследия, системы согласований и экспертиз, определения ущерба. К федеральным законам, использующим аналогичную Градостроительному кодексу концепцию, относятся законы "О техническом регулировании"[20] и «Об основных принципах организации местного самоуправления ...» [16].

При некоторых достигнутых компромиссах, тем не менее, Градостроительный кодекс РФ в редакции 2004 г. состоялся как амбициозный правовой акт, который, в частности, определяет документы территориального планирования как обязательное условие для выполнения органами власти **всех иных действий** в сфере управления развитием территорий. Иное законодательство в планировании территорий применяется, если градостроительные отношения не урегулированы законодательством о градостроительной деятельности, служит задачам разработки мер по обеспечению безопасности строительства, предупреждению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий (ст.4). В законе о введении в действие Градостроительного кодекса (ФЗ № 191) указывается перечень недопустимых решений для принятия органами государственной власти, органами местного самоуправления с 1 января 2006 года при отсутствии документов территориального планирования. Подробней этот вопрос отражен в разделе по документации территориального планирования (раздел III). В законе о введении в действие Градостроительного кодекса указывается (статья 7 ФЗ-191): «До приведения в соответствие с Градостроительным кодексом Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территорий, архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции объектов капитального строительства и действующих на территории Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также акты законодательства Союза ССР, действующие на территории Российской Федерации в пределах и в порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, применяются постольку, поскольку они не противоречат Градостроительному кодексу Российской Федерации».

Градостроительный кодекс РФ принят и введен в действие, но, судя по комментариям к нему [54] и продолжающимся обсуждениям, достигнутый компромисс не устранил противоречия. Практика подтверждает наличие положений, которые каждая из сторон дискуссии трактует в свою пользу, в том числе положений, не однозначных по отношению к другим областям права. Прежде всего, это касается состава и содержания документации, требований согласований и экспертизы.

Очевидно, двусмысленным, вводящим заказчиков, проектировщиков в заблуждения является не указание прямой принадлежности положений государственной экспертизы, реализуемой по Градостроительному кодексу, к области градостроительства, и при этом указание на не допущение «проведения иных **государственных** экспертиз проектной документации, за исключением таких экспертиз, предусмотренных ...» Градостроительным кодексом РФ.

Компромисс проявляется в поэтапном введении некоторых положений кодекса, использованием приема разработки схем градостроительных проектов, градостроительных регламентов по частям территорий. Например, определено, что в условиях возможного бездействия одного из уровней власти другому уровню власти допускается делать то, что предписано ему как полномочию. Хотя, согласования и экспертизы верхнего уровня сохраняются.

Исходя из выше изложенного, не касаясь внутри ведомственных споров, вопросов сложности восприятия и неоднозначности терминологии Градостроительного кодекса РФ, приходится констатировать возникшие проблемы, неопределенности подготовки, согласования и экспертизы проектной документации. К тому же, до настоящего времени не разработаны и не утверждены в полном объеме требования к проектам схем территориального планирования, к разделам проектной документации, многие другие требуемые документы.

### **Рекомендации**

а) Градостроительный кодекс РФ регулирует отношения в определенной сфере деятельности. Допускаемое его авторами умолчание по поводу иных отношений не означает их отсутствие.

б) В перечне принципов градостроительной деятельности, при всей их видимости самостоятельности, подтверждается использование следующих общих (ст.2 Гр. К):

-обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности;

-участие граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия;

-осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности;

-осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий.

в) Для адекватной оценки положений Градостроительного кодекса в части организации единой государственной экспертизы следует принять во внимание, что уже после введения его в действие Президентом РФ были внесены [17] поправки в Федеральный закон «Об экологической экспертизе», то есть, подтверждено сохранение этого института, а понятие «единой государственной экспертизы» следует понимать как об единой в области градостроительной деятельности.

г) В определении состава и содержания разрабатываемой документации необходимо следовать имеющимся положениям Градостроительного кодекса РФ, а в случае их недостатка – учитывать, что градостроительный кодекс не ограничивает состав и содержание проектной документации, пользоваться СНиПами, СанПиНами в той части, в которой они не противоречат Градостроительному кодексу РФ, трактовать их как техническое задание заказчика.

д) В текущей ситуации предполагаемый перечень согласований и экспертиз, их условия следует каждый раз уточнить в местных органах власти на этапе формирования заданий на проектирование.

## **2.2. Административное деление, категорирование земель, территориальное планирование и градостроительное зонирование**

Административное деление, категорирование земель, планирование и зонирование территорий имеют в качестве основного объекта отношений один объект - земельные территории, но регулируют отношения различных областей права, а именно, соответственно по данному порядку:

- Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления ...»,
- Земельный кодекс,
- Градостроительный кодекс.

Проблема ясного понимания цели разграничения территорий на категории, участки, зоны, планировочные элементы, равно как и адекватности выполненного или предлагаемого разграничения территорий является неременным условием не только правовой обеспеченности разрабатываемой документации, но и сохранения интересов заказчика. Законодательные положения по выполненному в основном в настоящее время административному делению не являются предметом исследования пособия, они в нем констатируются и учитываются. Разграничение земель по Земельному кодексу достаточно понятно и уже привычно, поэтому также особо не выделяется.

### **Проблема определения терминов, правовых положений в территориальном управлении.**

Во введении к данному отчету отмечалась общая проблема законодательного определения понятий, их унификации. К сожалению, с этой проблемой сталкиваются разработчики проектной документации и в учете разграничения территорий. Указанные выше законы используют одни и те же термины, словосочетания для определения различных понятий. Так, «земли особо охраняемых территорий и объектов», «земли сельскохозяйственного назначения», «земли промышленности» по Земельному кодексу являются самостоятельными и не пересекающимися категориями земель. При этом, в том же Земельном кодексе и в Градостроительном кодексе для разграничения схем территориального планирования, в функциональном и территориальном зонировании используются созвучные понятия: «зоны особо охраняемых территорий», «сельскохозяйственного использования», «производственных зоны».

Понятие «зонирование» применяется в территориальном планировании для выделения функциональных зон и одновременно в градостроительном зонировании для выделения зон для установления регламентов.

Наиболее проблемным является определение понятия «поселение». По определению Земельного кодекса РФ (статьи 83; 84) «землями поселений признаются земли, используемые и предназначенные для **застройки** .. и отделенные от земель других категорий» (лесной фонд, земли сельскохозяйственного назначения, ..). То есть, в Земельном кодексе РФ понятие «поселения» естественно трактовать в качестве понятия населенного пункта, в том числе – города. Одновременно, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления ...» дает определение «поселения» как административного (муниципального) образования, куда может входить несколько населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования, рекреационные земли и земли для развития поселения. Новый Градостроительный кодекс РФ воспроизводит именно это понятие. По указанным законам (в отличие о Земельного кодекса) населенные пункты в составе поселений не рассматриваются как административные образования, а их территории учитываются как «земли поселений населенных пунктов».

Дополнительно обратим внимание, что новый Градостроительный кодекс и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления ...», вполне последовательно не выделяют такой градостроительный элемент (зону), как пригородная зона и вместе с этим не концентрируют внимание на градостроительных ограничениях на территории вокруг населенных пунктов. В итоге, может возникать дополнительная неопределенность, связанная с тем, что сохраняются требования положения Земельного кодекса по пригородной зоне (статья 86) и Федерального закона «Об ООС» в части учета защитных, рекреационных и санитарно-гигиенических функций территорий окружающих город. В разработке документации по планированию и использованию территорий авторами настоящего пособия

### **Рекомендации**

1. В проведении ОВОС, в разработке обосновывающих материалов, в определении требований к разработке, согласовании и экспертизе проектной документации следует учитывать принадлежность понятий к определенной области знаний, к сфере деятельности, ограниченность тех или иных требований, условий, связанных с их принадлежностью к различным областям права.

2. В отношении пригородной зоны предлагается принять во внимание, что Градостроительный кодекс РФ не ограничивает принципиальной возможности выделения такой зоны.

## 2.3. Понятие совместного ведения

Градостроительство – предмет совместного ведения. Однако, «совместное ведение» не означает паритета отношений, сохраняет обязательность исполнения требований федерального законодательства, правовых нормативных актов государственных органов власти РФ, ее субъектов, принятых в соответствии с их компетенцией.

### а) Ограничение делегирования полномочий

Одно из определяющих положений нового Градостроительного кодекса, а также Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления ...», состоит в максимально возможном исключении пересекающихся прав и ответственности субъектов градостроительства, в ограничение и ответственности государства условиями формирования федерального бюджета и исполнения соответствующих полномочий.

Делегирование *полномочий* (заключений, согласований, разрешений) «сверху вниз» - от РФ, субъекта РФ нижестоящему уровню публичной власти предусматривается, но возможно только посредством соответствующего закона.

Делегирование полномочий «снизу вверх» (от органов местного самоуправления субъекту РФ) невозможно. Нижестоящий орган управления не может переложить свои права и ответственность, а соответственно и затраты, на вышестоящий уровень.

### б) Структура и компетенция органов градостроительства и архитектуры

В отличие от Градостроительного кодекса в редакции 1998 г., новый Градостроительный кодекс не определяет законодательно, на своем уровне ни структуру, ни естественно, компетенцию специально уполномоченных органов в области градостроительной деятельности. Этот вопрос перенесен для решения в органы власти соответствующего уровня. Разработка правовых нормативных актов по вопросам градостроительства уровня РФ, включая установление требований к документации, вплоть до формы градостроительного плана переданы определенно Правительству РФ. На уровне субъекта РФ расширен объем полномочий органов представительной власти усилена прямая ответственность высших органов исполнительной власти.

В практике это означает, что действовавшая вертикальная система органов градостроительства и архитектуры, принятые на их уровне акты становятся не легитимными, изменяется перечень согласующих организаций. Перестройка системы и содержания правовой нормативной базы продолжается и должна быть завершена к 2010 году. Задача правового обеспечения хозяйственной деятельности в этот период должна обеспечиваться организацией соответствующего мониторинга.

Фактически **компетенция органов градостроительства и архитектуры ограничена** новым Градостроительным кодексом до вопросов проведения конкурсов, обеспечения **подготовки градостроительных планов** земельных участков, иных проектов, проверками и подготовкой заключений, в том числе с привлечением специализированных негосударственных организаций.

Существенно отметить, что государственный надзор по объектам федерального значения передан [36] Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору. Ростехнадзору переданы также функции организации научно-методического обеспечения государственного строительного надзора в Российской Федерации.

По предложенному Градостроительным кодексом изменению компетенции органов архитектуры и градостроительства, как и по вопросу об экспертизе, отметим наличие проблем, которые очевидно при этом возникают. Среди них, например, разрывы общего управления развитием градостроительства в России, проблемы реальной организации управления градостроительством на муниципальном уровне.

### в) О возможности развития отношений в области градостроительной деятельности, регулируемых Градостроительным кодексом РФ

Принцип исключения пересекающихся прав и ответственности субъектов градостроительства реализуется, в том числе ограничением перечня положений федерального законодательства, указанием только тех из отношений, которые регулируются прямо федеральным уровнем. Такой подход, как следует из практики, создает у субъектов градостроительства ощущение неполноты регулируемых отношений. В действительности, предусматриваются возможности развития



регулируемых отношений на уровне субъекта РФ и на муниципальном уровне. Но при этом, как отмечалось, исключается перенос ответственности и, в частности, делегирование полномочий «снизу вверх». Что касается органов архитектуры, то по решению органов власти им могут быть переданы разрешенные права как специально уполномоченному органу соответствующего уровня, в том числе, например, право выдачи разрешения на строительство и разрешений на ввод объектов в эксплуатацию. Хотя, при этом выдача разрешений ограничивается только проверкой состава требуемых материалов и их соответствия выданным (с градостроительным планом) условиям на проектирование (подробней – в разделе IV).

#### **2.4. Разграничение прав и ответственности органов власти федерального, регионального и местного уровней.**

**Таблица 1.**

##### **Организация полномочий органов публичной власти**

Решения, утверждаемые в составе документов территориального планирования	Документы территориального планирования, утверждаемые:			
	Российской Федерацией	Субъектами РФ	Органами местного самоуправления	
			Муниципальными районами	Поселениями, городскими округами
1. Границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства:				
- федерального значения				
- регионального значения				
- местного значения муниципальных районов				
- местного значения поселений, городских округов				
2. Решения об изменении границ земель, территорий:				
- лесного фонда,				
- особо охраняемых природных территорий федерального значения,				
- земель обороны и безопасности				
- территорий объектов культурного наследия федерального значения				
- особо охраняемых природных территорий регионального значения				
- земель сельскохозяйственного назначения, (сельскохозяйственных угодий в их составе)				
- территорий объектов культурного наследия				

регионального значения				
3. Функциональное зонирование				

Таблица 2.

**Распределение полномочий органов власти по размещению объектов, на выдачу разрешений на строительство**

Полномочия	Полномочия с правом принудительного выкупа недвижимости	Полномочия без права принудительного выкупа недвижимости
1. Полномочия Российской Федерации - объекты капитального строительства федерального значения, в том числе:		
- объекты федеральных энергетических систем;		
- объекты использования атомной энергии		
- объекты обороны и безопасности		
- объекты федерального транспорта, путей сообщения, информатики и связи		
- объекты, обеспечивающие космическую деятельность		
- объекты, обеспечивающие статус и защиту Государственной границы Российской Федерации		
- линейные объекты, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий		
- иные объекты, размещение которых необходимо для осуществления установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами полномочий Российской Федерации и выполнения международных обязательств Российской Федерации. А именно: 1) применительно к объектам, строительство которых планируется осуществить на земельных участках, для которых не устанавливается градостроительный регламент и которые расположены в составе следующих категорий земель: - лесного фонда (II и III группа перевода в нелесные земли - в территориальном органе), - водного фонда, - земель особо охраняемых природных территорий (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов) федерального значения; 2) применительно к объектам, строительство которых планируется осуществить на земельных участках, на которые не распространяется действие градостроительного регламента: - в границах территорий памятников и ансамблей, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации федерального значения; - в границах территорий общего пользования, находящихся в федеральной собственности; - занятые линейными объектами федерального значения; - предоставленные для добычи полезных ископаемых. (кроме общераспространенных).		
2. Полномочия субъектов Российской Федерации		
- объекты капитального строительства		

регионального значения, в том числе:		
- объекты энергетических систем регионального значения		
- объекты транспорта, путей сообщения, информатики и связи регионального значения		
- линейные объекты регионального значения, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- иные объекты, размещение которых необходимо для осуществления определенных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации полномочий субъектов Российской Федерации, а именно:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) применительно к объектам, строительство которых планируется осуществить на земельных участках, для которых не устанавливается градостроительный регламент и которые расположены в составе земель:                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- особо охраняемых природных территорий (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов), регионального значения;</li> </ul> </li> <li>2) применительно к объектам, строительство которых планируется осуществить на земельных участках, на которые не распространяется действие градостроительного регламента:                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- в границах территорий памятников и ансамблей, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации регионального значения;</li> <li>- в границах территорий общего пользования, находящихся в собственности субъекта РФ;</li> <li>- занятые линейными объектами регионального значения.</li> </ul> </li> </ol> </li> </ul>		
<b>3. Полномочия органов местного самоуправления</b>		
<b>3.1. Полномочия муниципальных районов</b>		
- объекты капитального строительства местного значения, в том числе:		
- объекты электро- и газоснабжения в границах муниципального района		
- автомобильные дороги общего пользования между населенными пунктами, мосты и иные транспортные инженерные сооружения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района		
- иные объекты, размещение которых необходимо для осуществления полномочий органов местного самоуправления муниципального района		
<b>3.2. Полномочия поселений и городских округов</b>		
- объекты капитального строительства местного значения, в том числе:		
- объекты электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения в границах поселения, городского округа		
- автомобильные дороги общего пользования, мосты и иные транспортные инженерные сооружения в границах населенных пунктов, входящих в состав поселения, в границах городского округа		
- иные объекты, размещение которых		

необходимо для осуществления полномочий органов местного самоуправления поселения, органов местного самоуправления городского округа		
--	--	--

Таблица 3.

**Ограничения установления границ зон, земель, участков размещения объектов, в генеральных планах поселения**

Границы	Принадлежность решения, источник отображения				
	Устанавливаются (утверждаются) органом местного самоуправления в генеральном плане поселения	Устанавливаются иным порядком – не органом местного самоуправления			
		отражаются в генеральном плане зоны с особыми условиями использования территорий, установленные в соответствии с законодательством РФ	отражаются в генеральном плане из документов территориального планирования других органов публичной власти:		
			РФ	Субъекта РФ	Муниципального района
1. Административные границы					
2. Функциональное зонирование					
3. Зоны ограничений (с особыми условиями использования территорий)					
- охранные, санитарно-защитные зоны, водоохранные зоны, другие					
- подверженные риску возникновения чрезвычайных ситуаций					
- зоны охраны объектов культурного наследия					
4. Границы категорий земель, территорий					
сельскохозяйственного назначения					
лесного фонда, водного фонда					
особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения					
Иные					
5. Зоны планируемого размещения объектов					
местного значения поселения					
местного значения муниципального района					
регионального значения					
федерального значения					
6. Предложения, адресуемые					

РФ, субъекту РФ, муниципальному району по позициям – 1, 4, 5					
--	--	--	--	--	--

## 2.5. Последовательность разработки документации в области градостроительной деятельности

Градостроительный кодекс РФ законодательно утверждает и подчеркивает следующую последовательность разработки документации<sup>1</sup>:

- документация территориального планирования (схемы разных уровней власти, совмещенные проекты, генеральные планы поселений);
- правила землепользования и застройки, развивающие зонирование до территориальных зон и определяющие по ним градостроительные регламенты;
- документация по планировке территории (проект планировки, градостроительный план) – выделение земельных участков для пользования физических и юридических лиц;
- проектная документация.

При отсутствии документов территориального планирования не допускается принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений о:

- 1) резервировании земель, об изъятии участков для государственных или муниципальных нужд;
- 2) переводе земель из одной категории в другую.

Следует также принять во внимание то, что указанные решения (применительно к позиции 1) не могут быть приняты и при отсутствии документации по планировке территории

### Существенные уточнения

Отсутствие схем территориального развития более высокого уровня не является препятствием для реализации **компетенции** другого уровня, например, для разработки схем территорий местного самоуправления при отсутствии схем территориального развития уровня субъекта РФ и РФ.

Допускается осуществлять подготовку градостроительных планов земельных участков при отсутствии документов территориального планирования по заявлениям физических или юридических лиц на участки, которые им отведены установленным порядком. Вопрос должен быть решен местными органами власти, Правилами землепользования и застройки.

## 2.6. Разграничение документации, определяющей территориальное планирование (функциональное зонирование) и установление градостроительных регламентов

Указанное в названии данного подраздела разграничение присутствовало и в прежней редакции Градостроительного кодекса РФ и в градостроительной практике. Однако, в предшествующей практике, идущей от единства и комплексности территориального управления, не делалось абсолютного разграничения между документацией по зонированию, размещению объектов и документацией, определяющей виды разрешенного строительства, градостроительные элементы и регламенты. Регламентные положения в определенной части предусматривались в градостроительной документации, а функциональное зонирование - в разработке территориальных (регламентных) зонах. При этом зонирование выполнялось одновременно по всем категориям земель федерального, регионального и местного значения. В свою очередь, комплексность разрабатываемых документов предопределяла безусловность их общественного обсуждения, условия согласования, множественности и целесообразной последовательности государственных экспертиз.

<sup>1</sup> Содержание – в разделе III.

В новом Градостроительном кодексе, с учетом принципа разграничения прав и ответственности по объектам недвижимости, к которым, в первую очередь, принадлежат земельные ресурсы, предложены более строгое разделение, последовательность подготовки и принятия решений по зонированию территорий и работ по установлению регламентов разрешенного использования земельных участков.

Первая часть работ реализуется при подготовке схем территориального развития уровня РФ, субъекта РФ и органов местного самоуправления. Для уровня РФ и субъектов РФ, вероятно, считается, что решения по схемам не затрагивают интересов частных лиц, но и не несут в себе непосредственных хозяйственных решений, и поскольку обеспечиваются **компетентными государственными** структурами, то не требуют организации общественных обсуждений и государственных экспертиз. Исключение из этого правила относится к документации на территории административных поселений. **Указанные обстоятельства следует использовать при выборе варианта градостроительного освоения отдельных территорий.**

Вторая часть работ, по установлению разрешенных видов использования территорий и градостроительных регламентов сохранена за муниципальными образованиями и должна решаться разработкой, обсуждением и утверждением Правил землепользования и застройки. Возможность закрепления за местным уровнем решения об установлении градостроительных регламентов по выделяемым ими же соответствующим территориальным зонам закреплена исключением земель федерального уровня из территорий, на которые устанавливаются градостроительные регламенты.

Для обозначения второй части регламентирования деятельности широко используется понятие «правового зонирования», что тождественно понятию градостроительного зонирования.

## **2.7. Публичные и индивидуализированные требования к выбору земельного участка, определению градостроительных регламентов, к иным условиям разработки проектной документации.**

Градостроительным кодексом в редакции 2004 г. повышена роль Правил землепользования и застройки. Они прописаны в законе более определенно и подробно. Правила утверждаются представительным органом власти, содержат публично доступные, исчерпывающие ограничения по зонированию, градостроительные регламенты к условиям застройки отдельных земельных участков. Таким приемом реализуется принципиальная идея всей обновляемой правовой базы РФ по исключению подготовки, согласования и экспертизы индивидуализированных предложений по их использованию. **Понятие «предпроектной документации» в связи с этим не используется.** Установление градостроительных регламентов, отражаемое в градостроительном плане под застройку, должно учитывать все охраняемые, контролируемые характеристики территории, определять предельные параметры строительства, делает согласование проектной документации избыточным. При необходимости органы управления, контроля и надзора представляют заключения, акты, результаты проверки, справочный материал.

«Согласования» сохраняются в разработке документации территориального планирования по условиям внесения изменений в утвержденные ранее решения, готовятся в форме заключений на проектные решения. Непредставление заключений в законодательно установленный срок рассматривается как согласование проекта. На уровень экспертизы в соответствии с Градостроительным кодексом выносятся только непосредственно проектная документация и только в части контроля обеспечения условий безопасности. **Из этого положения, с очевидностью, следуют выводы о целесообразном внимании заказчика к инициированию опережающей подготовки документации по градостроительному освоению интересных для него территорий.**

### **Примечания:**

1. Наличие установленных градостроительных регламентов не означает условий снижения внимания к выполнению экологических требований при разработке проектной документации. В разработке проектной документации и в этом случае следует учитывать требование Федерального закона «Об ООС» «обеспечения интегрированного и индивидуального подходов ... к субъектам хозяйственной деятельности, ..планирующим осуществление такой деятельности» (статья 3).

Градостроительный кодекс РФ также не утверждает универсальность зонального принципа, а признает необходимость применения в установленных случаях индивидуального (не зонального) подхода. Такими случаями, является строительство в зонах охраны памятников, других объектов на земельных участках в границах территорий общего пользования, занятых линейными объектами (статья 36 Гр. К).

2. По мнению авторов пособия, сохранение индивидуального подхода к определению регламентов и нормативов на достаточно длительный период в России объективно в связи со сложностью повсеместного заблаговременного их установления, а также противоречием их консервативности и неопределенности в настоящий период освоения территорий.

## **2.8. Разграничение проектов и обосновывающей документации**

Градостроительный кодекс РФ подтверждает необходимость подготовки отдельных материалов обоснований документации проектов (схем) территориального планирования и проектной документации. В обоснования включаются исследование вариантов и факторам риска, мероприятия по реализации предлагаемого зонирования, использования территорий, специальные охранные мероприятия.

Материалы обоснований используются, как указывается в Градостроительном кодексе «в целях утверждения» соответствующих проектов, то есть для использования структурами заказчика, органами управления, а также в процессе общественных обсуждений.

### **Разделение проектной документации и обосновывающей документации**

Вместе с тем, Градостроительный кодекс (2004 г.) предусматривает в составе проектной документации не раздел «Охрана окружающей среды», а раздел «Перечень мероприятий по охране окружающей среды». Это отличие представляется не случайным, значимым. Раздел «ООС» включал материалы исследования исходной ситуации, природоохранные рекомендации, расчетные данные, прогноз реализации намечаемой деятельности. Новый Градостроительный кодекс переносит в материалы проекта, в карты данные, характеризующие окружающую среду которые могут быть использованы в хозяйственной деятельности, оставляет за пределами непосредственно проекта строительства вопросы обоснований, включая исследования воздействий, оценки последствий, расчеты нормативов и т.п., то есть всего того, что предусматривается требованиями ОВОС. Непосредственно в проекте остается только то, что необходимо для строительства и контроля хода строительства, за экологически обеспеченной эксплуатацией объекта. Проект становится чисто техническим документом.

## **2.9. Разграничение контроля мер безопасности и проверки исполнения условий разработки проекта**

### **2.9.1. Разграничение требований, регламентов и нормативов**

В действовавшем и новом порядке разработки документации предметом контроля согласований и экспертизы являются группы градостроительных, экологических требований, требований безопасности, норм, нормативов и правил проектирования. Однако, если ранее все требования, нормы, нормативы и правила носили статус государственных, то в новых условиях они разграничиваются по уровням управления.

На уровне РФ сохраняются экологические, санитарно-эпидемиологические требования, требования контроля охраны памятников культурного наследия и устанавливаются технические регламенты, то есть требования, обеспечивающие безопасность по соответствующим направлениям.

На региональном и местном уровне принимаются нормативы проектирования для обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности населения. На уровне поселений дополнительно используются регламенты по территориальным зонам (земельным участкам), которыми ограничиваются предельные размеры, виды разрешенного использования земельных участков, предельные параметры разрешенного строительства.

**Технические регламенты** – законодательный документ, который устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования

(продукция, здания, сооружения, процессы производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации).

**Технические регламенты**, к которым могут относиться требования пожарной, промышленной, ядерной и радиационной безопасности, разрабатываются в качестве законодательных федеральных требований, включают требования международных договоров. В исключительных случаях технические регламенты принимаются Правительством РФ. Требования технических регламентов учитывают необходимость обеспечения экологической и санитарно-эпидемиологической безопасности, государственной охраны объектов культурного наследия. Основное назначение технических регламентов - их использование в решении задач обеспечения государственной безопасности деятельности.

Федеральным законом «О техническом регулировании» [20] предусмотрено последовательное замещение действующих в этой области норм и правил на технические регламенты.

На начало 2007 г. планируется введение в действие, основанного на применении технических регламентов, Федерального закона «О безопасной эксплуатации зданий, строений и сооружений и ... прилегающих к ним территорий». В современном праве возмещение ущерба и вреда прежде всего связывается с несоблюдением технических регламентов. При этом, «Возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц в результате утверждения не соответствующих требованиям технических регламентов документов территориального планирования Российской Федерации и документов территориального планирования субъектов Российской Федерации, осуществляется в полном объеме».

#### **Как поступать до разработки технических регламентов?**

До разработки и вступления в силу технических регламентов проводится **проверка** соответствия проектов требованиям нормативных правовых актов **Российской Федерации** и нормативным документам **федеральных** органов исполнительной власти в части, не противоречащей Федеральному закону от 27 декабря 2002 года N 184-ФЗ "О техническом регулировании" и Градостроительному кодексу Российской Федерации. То есть, местные нормативы, определяющие вопросы безопасности не действуют.

**Градостроительные регламенты** – условия и ограничения уровня муниципальных образований, призваны создать условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, формирования благоприятной среды обитания, сохранения объектов культурного наследия, для обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства. Градостроительные регламенты устанавливаются в пределах соответствующей территориальной зоны.

Градостроительные регламенты являются юридически значимыми рамками для свободной деятельности правообладателей недвижимости. К градостроительным регламентам относятся:

- виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства;
- предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Градостроительные регламенты **не** устанавливаются:

на землях лесного фонда, водного фонда, на землях особо охраняемых природных территорий (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов), сельскохозяйственных угодьях в составе земель сельскохозяйственного назначения, занятых водными объектами.

Градостроительные регламенты не распространяются (*зонирование проводится, но регламенты не устанавливаются, не действуют на объекты в территориальных зонах и (или) в градостроительных планах*):

- в границах территорий объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;
- в границах территорий общего пользования;



- на территориях, занятых линейными объектами (дороги, линии электропередачи, связи, в том числе линейно-кабельные сооружения, нефте-, газо- и иные трубопроводы, железнодорожные линии);

- на территории, предоставленные для добычи полезных ископаемых.

Применительно к указанным территориям в градостроительных планах дается информация о разрешенном использовании земельного участка, требованиях к назначению, параметрам и размещению объекта капитального строительства.

### ***Нормативы градостроительного проектирования.***

Нормативы – иные, не урегулированные техническими и градостроительными регламентами и градостроительной документацией, характеристики, сервитуты планировочных элементов («красные» линии, микрорайоны, иные элементы, земли общего пользования), например, плотность застройки, характеристики систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения.

Нормативы градостроительного проектирования содержат минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека (в том числе, объектами социального и коммунально-бытового назначения, доступности таких объектов для населения, включая инвалидов, объектами инженерной инфраструктуры, благоустройства территории).

Нормативы градостроительного проектирования **не имеют** статуса федеральных, относятся к региональному и местному уровням. Тем самым, система нормативов градостроительного проектирования со стороны РФ и ее экспертизы – система рекомендаций, находящаяся за пределами технических регламентов (*которые определяют область безопасности*). То есть, формально, контроль соблюдения нормативов не находится в компетенции государственной экспертизы.

### **2.9.2. Изменения в организации государственной экспертизы<sup>2</sup>. Государственная экспертиза требований безопасности. Проверки исполнения градостроительных регламентов и нормативов.**

Разграничение законодательных требований, законодательных и иных регламентов, нормативов создало условия отделения мер контроля безопасности от контроля или проверки условий разработки проектов.

В градостроительной деятельности, согласно статье 49 Градостроительного кодекса РФ, устанавливается одна обязательная государственная, и только федеральная экспертиза. Предметом государственной градостроительной экспертизы проектной документации является оценка ее соответствия:

- требованиям технических регламентов;
- результатам инженерных изысканий.

Как можно заметить, в сферу оценок обязательной федеральной градостроительной экспертизы не включено исполнение градостроительных регламентов и нормативов.

В итоге, последовательное отделение мер контроля безопасности от контроля или проверки условий разработки проектов, изменение предмета обязательной государственной (градостроительной) экспертизы, введенное Градостроительным кодексом РФ в редакции 2004 г., меняет перечень объектов экспертизы и ее систему. Градостроительный кодекс РФ предусматривает исключение множественности государственных экспертиз, проведение ее на уровне РФ, а также исключение обязательной экспертизы документации территориального планирования, кроме проектов генеральных планов поселений, и то, только в случае, если предусматриваются изменения в отношении объектов компетенции РФ. Поскольку исключено и понятие «предпроектной документации», то единственным объектом обязательной экспертизы остается проектная документация. С 1.01.2007 г. по положению Градостроительного кодекса «не допускается проведение иных государственных экспертиз **проектной документации**, за исключением таких

<sup>2</sup> В настоящей части не рассматриваются требования других экспертиз, кроме, определенной Градостроительным кодексом.

экспертиз, предусмотренных ...» статьей 49 Градостроительного кодекса. Для обеспечения надзора градостроительной безопасности такое решение, очевидно, считается необходимым и достаточным.

В целом, действовавшую комплексную систему государственного контроля и надзора в градостроительстве предложено разъединить по следующим формам и соответствующим структурам, последовательно:

- проверка документации, требований к ней тем органом (лицом), которое приняло решение о проектировании, акционерами, (внутренняя проверка), потребителями услуг и саморегулируемыми организациями;
- единая государственная экспертиза проектной документации по всем направлениям безопасности, определяемых техническими регламентами (вводится после 01.01 2007 г. );
- проверка органом, уполномоченным на выдачу разрешения на строительство.

### ***О контроле регламентов и нормативов***

Что касается регламентов, то предполагается включение соответствующих требований в градостроительный план участка, а «проверка» их исполнения - при выдаче разрешения. Контроль соответствия градостроительным нормативам полностью переносится на уровень обсуждений и согласований проектов схем территориального развития и генеральных планов.

Обоснованность такой конструкции должна будет подтвердиться или не подтвердиться практикой. Хотя при этом, естественно возникает вопрос о том, могут ли нормативы градостроительного проектирования того или иного муниципального образования быть заимствованы откуда бы то ни было, или обоснованы, утверждены заблаговременно вне разработки собственно схем и проекта генерального плана по соответствующим образованиям?

### ***Предмет экспертизы документации территориального планирования***

Несколько иные требования по предмету экспертизы устанавливаются Градостроительным кодексом РФ в отношении не обязательной, но возможной экспертизы документации по территориальному планированию. В этих экспертизах ее предметом являются требования технических регламентов и «требования рациональной организации территории». Понятие «рациональной организации территории» не раскрывается, но можно предположить, что речь идет о проверке региональных и местных нормативов градостроительного проектирования, которые содержат минимальные расчетные показатели благоприятных условий жизнедеятельности человека по объектам социального и коммунально-бытового назначения, объектам инженерной инфраструктуры, благоустройства территории.

### ***Особые объекты градостроительной государственной экспертизы***

К новым и особым объектам экспертизы по обновленной правовой базе относятся результаты инженерные изыскания. Подробнее – в п.4.5. раздела IV.

## **3. Законодательное регламентирование условий пользования земельными участками и разработки проектной документации.**

Законодательное регламентирование пользования земельными участками под застройку и разработки проектной документации включает:

- учет назначения земель и их функционального зонирования;
- проведение инженерных изысканий;
- наличие градостроительного плана земельного участка;
- приобретение прав пользования на земельный участок;
- выполнение процедур разработки проектной документации;
- выполнение технических регламентов, градостроительных регламентов, норм и правил проектирования.

### **3.1 Документация по территориальному планированию и градостроительному зонированию территорий**

Документация по территориальному планированию и градостроительному зонированию по содержанию представляет собой два последовательных шага зонирования, разного масштаба и назначения.

**Документация территориального планирования – зонирование масштаба государственных и муниципальных нужд, состоит из двух видов: территориальные схемы и градостроительные планы.**

Градостроительный кодекс определяет документы территориального планирования трех уровней: Российской Федерации; субъектов РФ; муниципальных образований.

Документация территориального планирования до муниципального уровня представляют собой, прежде всего, карты зонирования территорий РФ и ее субъектов, а также перечень мероприятий по территориальному планированию и указание последовательности их выполнения.

Территориальное планирование, естественно, учитывает и отражает сложившееся назначение земель по категориям, включает установление:

- функциональных зон;
- зон планируемого размещения объектов капитального строительства **для государственных или муниципальных нужд;**
- зон с особыми условиями использования территорий.

Зонирование масштаба государственных и муниципальных нужд складывается из двух компонентов – инфраструктурных объектов и территорий соответствующего (федерального, регионального, местного) значения. К последним относятся, например: территории (границы) субъектов РФ и муниципальных образований; закрытых административно-территориальных образований; особых экономических зон; территории, подверженные воздействию опасных процессов. Отдельно, для Российской Федерации - это земли лесного фонда, земли водного фонда, а для субъектов Российской Федерации – сельскохозяйственные угодья в составе земель сельскохозяйственного назначения.

С 1 января 2006 года при отсутствии документов территориального планирования не допускается принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений:

- о резервировании земель, об изъятии участков для государственных или муниципальных нужд;
- о переводе земель из одной категории в другую.

Следует также принять во внимание то, что указанные решения (применительно к первой позиции) не могут быть приняты и при отсутствии документации по планировке территории.

### ***Градостроительное зонирование***

Градостроительное зонирование продолжает зонирование территорий муниципальных образований, определяет в функциональных зонах зоны с едиными для них градостроительными регламентами (территориальные зоны), а также зоны с особыми условиями использования территорий, границы территорий объектов культурного наследия. Осуществляется это разработкой, согласованием, обсуждением и экспертизой Правил землепользования и застройки. Несмотря на свое название («правила»), все же для пользователей, основа градостроительного зонирования - карты территориальных зон с установленными по ним градостроительными регламентами. В отличие от территориального планирования, градостроительное зонирование не указывает размещение объектов и в этой связи возможно его определять как правовое или регламентное зонирование.

В результате градостроительного зонирования (ст. 35 Гр. К и ст. 85 ЗК) могут быть установлены следующие территориальные зоны:

- жилые;
- общественно-деловые;
- производственные;
- инженерной и транспортной инфраструктур;
- сельскохозяйственного использования;

- рекреационного назначения;
- особо охраняемых территорий *(в прежней редакции кодекса - отсутствовала)*;
- специального назначения;
- размещения военных объектов;
- иные виды.

В пределах территориальной зоны могут быть установлены *(новое решение)*:

- основные виды разрешенного использования;
- условно разрешенные виды использования *(требующие дополнительного обоснования и обсуждения)*;
- вспомогательные виды разрешенного использования *(дополнительные по отношению к основным и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними)*.

### **Примечания**

1.. Часть 4 статьи 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации: «не допускается принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений о <...> переводе земель из одной категории в другую при отсутствии документов территориального планирования, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами».

Требование части 4 статьи 9 вступает в силу с января 2008 года, однако это не означает допустимости принятия решения о переводе земель из одной категории в другую, о переводе лесов в нелесные земли, об использовании земель без подготовки градостроительных обоснований и документации по территориальному планированию. Это уточнение следует из действующих положений Земельного кодекса, требований нового Градостроительного кодекса к составу проектной документации, к материалам для выдачи разрешения на строительство. В период до января 2008 года отсутствие подготовленных заблаговременно, утвержденных установленным порядком документов территориального планирования, должно восполняться подготовкой их частей при решении соответствующих вопросов – подготовкой индивидуализированной градостроительной документации. Фактически - по инициативе инициатора деятельности.

2. В условиях бездействия одного из уровней власти допускается делать то, что предписано как полномочие соответствующему уровню власти. Хотя, согласования и экспертизы верхнего уровня сохраняются, например:

- «применительно к части территории поселения или городского округа подготовка проекта правил землепользования и застройки может осуществляться при отсутствии генерального плана поселения или генерального плана городского округа» (п. 4 статьи 31 Гр. К);
- можно обойтись и без подготовки правил землепользования и застройки, а ограничиться установлением, например, только одной территориальной зоны (трактуя ее как «часть территории поселения»), например, для строительства однородных объектов или объектов, не требующих регламентации;
- допускается осуществлять подготовку градостроительных планов земельных участков при отсутствии документов территориального планирования по заявлениям физических или юридических лиц.

3. Застройка площадей залегания полезных ископаемых допускается только при условии обеспечения возможности извлечения полезных ископаемых или доказанности экономической целесообразности застройки. Самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых прекращается без возмещения произведенных затрат и затрат по рекультивации территории и демонтажу возведенных объектов.

Земельные участки, необходимые для проведения работ, связанных с геологическим изучением и использованием недр, временно или постоянно могут отчуждаться для государственных нужд с возмещением собственникам указанных земельных участков их стоимости в соответствии с земельным законодательством.

Решение об отчуждении таких земельных участков принимается федеральными органами исполнительной власти или органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с разделением их полномочий.

### 3.2. Документация по планированию территории. Градостроительный план участка

Планировка территории – третий, после территориального планирования и градостроительного зонирования шаг (уровень) разработки проектов по территории.

Планировка территории непосредственно предшествует разработке проектной документации, представляет собой решение вопросов об организации кадастрового учета участков, о взаимно приемлемом определении границ зон размещения объектов и планировочных элементов (сети, дороги, «красные» линии, микрорайоны, иные элементы, земли общего пользования), об установлении на них сервитутов и в итоге – о предоставлении участков в пользование (владение), для ведения строительных работ.

**Документация по планированию территории – документация по установлению границ планировочных элементов и размещению объектов.**

При подготовке документации по планировке территории может осуществляться разработка:

- проектов планировки территории - выделение (отделение, разграничение) элементов планировочной структуры, "публичных" земель в качестве инфраструктурного планировочного "каркаса" территории, установление их параметров (плотности застройки, характеристик систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения);
- проектов межевания территории;
- градостроительных планов земельных участков – установление зон размещения и условий строительства **объектов** капитального строительства на земельном участке.

#### **Примечания:**

1. Утвержденная документация по планировке территории может стать основанием для внесения изменений в Правила землепользования и застройки в части уточнения предельных параметров строительства (ч.15 ст.46 ГрК РФ);

2. Ранее использовавшийся проект застройки, включавший архитектурные решения, другую детализацию элемента планировочной структуры, по концепции нового Градостроительного кодекса ближе к архитектурно – строительному проекту.

Отметим, что такой вид документации в кодексе не регламентируется, но это не значит, что он не может быть использован по решению заказчика.

#### **Градостроительный план земельного участка (ГП):**

- концентрированный документ, дающий основания для разработки проектной документации;
- обязательный документ, включаемый в проектную документацию, являющийся для нее градостроительным основанием;
- документ, необходимый для всех экспертиз.

ГП **запрашивается** применительно к сформированным земельным участкам.

Участок считается сформированным:

1. При намерении осуществить реконструкцию существующих объектов, построить новые объекты на таких участках – если проведен государственный кадастровый учет, зарегистрированы права;

2. Для строительства на неосвоенном участке - если установлены градостроительные регламенты.

Для нового строительства ГП представляет собой план участка, с указанием того, что там реально находится до начала нового строительства, что и как разрешено строить.

Подготовка ГП земельных участков начинается при условии, что к соответствующим землям в соответствии со схемой территориального планирования принято решение о размещении объектов для тех или иных градостроительных нужд.

Градостроительный план публикуется, обсуждается с заинтересованными лицами. Слушания и ГЭЭ в обязательном порядке по нему не проводятся.

### **Состав градостроительного плана:**

- 1) границы земельного участка;
- 2) границы зон действия публичных сервитутов;
- 3) границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства **для государственных или муниципальных нужд** (*пользование может быть и совместным!*);
- 4) внутренний контур (минимальные отступы от внешних границ земельного участка), за пределами которого запрещено строительство зданий, строений, сооружений;
- 5) информация о градостроительном регламенте (в случае, если на земельный участок распространяется действие градостроительного регламента);
- 6) разрешенные зоны размещения объектов, информация о видах разрешенного использования земельного участка, о требованиях к назначению и параметрам объектов капитального строительства (выполняется, если по территории не действует градостроительный регламент);
- 7) информация о расположенных в границах земельного участка объектах капитального строительства, объектах культурного наследия;
- 8) информация о технических условиях подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения;

В состав градостроительного плана земельного участка может включаться информация о возможности или невозможности его разделения на несколько земельных участков.

Форма градостроительного плана земельного участка установлена Правительством Российской Федерации [35].

### **Примечания**

1. Отсутствует необходимость оформления отдельного градостроительного плана для разработки проектной документации на объекты, предполагаемые к строительству на земельном участке, имеющем общий градостроительный план, предусматривающий размещение данного объекта.
2. Отсутствует обязательность переоформления имеющейся архитектурно-планировочной документации, полученной установленным порядком к материалам выбора (аренды) земельного участка для объекта намечаемого строительства.
3. Градостроительный кодекс РФ меняет, по отношению к ранее действовавшему порядку, сроки предоставления технических условий, срок их действия. При этом не внесена ясность, обязаны ли эксплуатирующая организация или органы власти определять какие-либо условия при отсутствии технических возможностей?

### **3.3. Зоны ограничений хозяйственной деятельности**

ЗК РФ предусматривает следующие виды ограничения прав на землю:

- особые условия использования земельных участков и режима хозяйственной деятельности в охранных, санитарно-защитных зонах;
- особые условия охраны окружающей среды, в том числе животного и растительного мира, памятников природы, истории и культуры, археологических объектов, сохранения плодородного слоя почвы, естественной среды обитания, путей миграции диких животных;
- условия начала и завершения застройки или освоения земельного участка в течение установленных сроков по согласованному в установленном порядке проекту, строительства, ремонта или содержания автомобильной дороги (участка автомобильной дороги) при предоставлении прав на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности;
- иные ограничения использования земельных участков в случаях, установленных ЗК РФ и иными федеральными законами.

К иным ограничениям использования земельного участка может быть отнесен публичный сервитут, предусмотренный ст.23 ЗК РФ. Публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом РФ, нормативным правовым актом субъекта РФ или органа местного самоуправления в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, без изъятия земельных участков. ***Публичный сервитут***

*может быть установлен по предложению юридических лиц, то есть организаций.* Установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов общественных слушаний.

ЗК РФ устанавливает закрытый перечень целей установления публичного сервитута:

- для прохода или проезда через земельный участок;
- для использования земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры;
- для размещения на земельном участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним;
- для проведения дренажных работ на земельном участке;
- для забора воды и водопоя;
- для прогона скота через земельный участок;
- для сенокоса или пастбы скота на земельных участках в сроки, продолжительность которых соответствует местным условиям, обычаям, за исключением таких земельных участков в пределах земель лесного фонда;
- для использования земельного участка в целях охоты, ловли рыбы в расположенном на земельном участке замкнутом водоеме, сбора дикорастущих растений в установленные сроки и в установленном порядке;
- для временного пользования земельным участком в целях проведения изыскательских, исследовательских и других работ;
- для свободного доступа к прибрежной полосе.

Обратим внимание, что зоны ограничений могут быть как внутренними по отношению к участку застройки, так и внешними. На планах участков, предназначенных для строительства, помимо указания зон разрешенного размещения объектов, в дополнение к ним, для оценки допустимых воздействий за пределами выделенного земельного участка, заказчику следует требовать от органов власти указания внешних зон ограничений градостроительной деятельности. К таковым относятся, в том числе, границы территорий (зон, земель):

- объектов культурного наследия;
- подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- негативного воздействия объектов капитального строительства в случае наличия (предполагаемого размещения) таких объектов;
- сельскохозяйственного назначения;
- для обеспечения космической деятельности;
- обороны и безопасности. иного специального назначения;
- лесного фонда;
- водного фонда;
- охраны водных объектов;
- охраны водоисточников;
- особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения.

### **3.3.1. Установление санитарно- защитных и охранных зон**

При разработке проектной документации, в учете действия ограничений по санитарно-защитным и охранным зонам, новый Градостроительный кодекс, ориентируя градостроительные отношения непосредственно на нормы Конституции РФ и законы РФ, вводит отличные от действовавших принципы и ответственность установления санитарно-защитных и охранных зон.

#### ***Исключительная компетенция федеральных органов***

Зоны с особыми условиями использования территорий устанавливаются, в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункт 4 статьи 1 ФЗ-190), Правительством РФ, а не иными нормативными актами, непосредственно, либо опосредованно - на основании соответствующих проектов, подготовленных в соответствии с федеральными законами и постановлениями Правительства Российской Федерации и на основе технических регламентов (см. Федеральный закон "О техническом регулировании").

В силу того, что зоны с особыми условиями использования территорий устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации, органы местного самоуправления не правомочны утверждать границы и ограничения использования земельных участков и территорий в пределах таких зон, а должны только отражать указанные границы и ограничения в «своих» документах территориального развития.

#### ***Ограничение задач управления со стороны структур государственных органов***

На федеральные службы и федеральные агентства возложены только правоприменительные задачи, управление имуществом и оказание услуг населению. Установленные ими зоны ограничений могут быть признаны не легитимными, если они не предусмотрены утвержденной установленным порядком документацией по зонированию, или не соответствуют техническим регламентам. Границы зон с особыми условиями использования территорий должны быть установлены не иначе, как в документах территориального планирования.

В общем случае, действует правило, что ограничения, устанавливаемые посредством зон с особыми условиями использования территорий, не определяются непосредственно в правилах землепользования и застройки местных органов власти, а отображаются в таких правилах, переносятся в них из генеральных планов поселений, городских округов, из документов территориального планирования. То есть, из других документов других органов власти.

### **3.3.2. О компенсациях за установление зон ограничений**

По факту наличия санитарно-защитной зоны наступают два вида последствий:

- необходимость компенсации другим правообладателям недвижимости за налагаемые ограничения на использование чужой недвижимости;
- плата за ту часть территории санитарно-защитной зоны, которая оказалась свободной от земельных участков, правообладателями которых являются частные лица.

***Последствия в виде необходимости компенсации другим правообладателям недвижимости за налагаемые ограничения на использование недвижимости.***

Частью 5 статьи 57 Земельного кодекса РФ установлена необходимость возмещения убытков и определено, как именно устанавливается порядок возмещения убытков.

В порядке реализации указанной нормы Земельного кодекса РФ приняты «Правила возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков,.....», утвержденные Постановлением Правительства РФ от 7 мая 2003 г. № 262. Основные нормы указанных правил, относящиеся к рассматриваемому случаю, состоят в следующем:

- «Возмещение убытков осуществляется <...> лицами, деятельность которых вызвала необходимость установления охранных, санитарно-защитных зон и влечет за собой ограничение прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков ...» (пункт 4);
- «Размер убытков, причиненных собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков ... определяется по соглашению сторон и рассчитывается в соответствии с методическими рекомендациями, утверждаемыми Федеральной службой земельного кадастра России по согласованию с Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации и Министерством имущественных отношений Российской Федерации. Споры, связанные с определением размера убытков, рассматриваются в судебном порядке» (пункт 5).

***Последствия в виде платы за ту часть территории санитарно-защитной зоны, которая оказалась свободной от земельных участков, правообладателями которых являются частные лица.***

Такие последствия установлены Законом Российской Федерации от 11 октября 1991 года (с последующими изменениями) N 1738-1 "О плате за землю", согласно статья 8 которого: «В облагаемую налогом площадь включаются земельные участки, занятые строениями и сооружениями, участки, необходимые для их содержания, а также санитарно-защитные зоны объектов, технические и другие зоны, если они не предоставлены в пользование другим юридическим лицам и гражданам».



### 3.4. Получение прав на пользование земельными участками для целей строительства

В соответствии с действующим законодательством наличие актов права пользования земельным участком является необходимым не только для производства работ, но и для представления материалов на государственные экспертизы.

Гражданским и Земельным кодексами РФ предусмотрены следующие формы прав на земельные участки:

- собственность;
- постоянное (бессрочное) пользование;
- наследуемое владение;
- ограниченное пользование (сервитут);
- аренда;
- безвозмездное срочное пользование.

Требования к условиям строительства на участке, находящемся в пользовании, определяются Градостроительным кодексом. Предоставление земель из состава государственных или муниципальных земель для целей строительства определяется Земельным кодексом РФ и Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (ст.35).

Для получения прав на земельный участок из состава государственных или муниципальных земель для целей строительства, во всех случаях применяется принцип признания объектом земельных отношений земельного участка с установленным правовым режимом пользования. В соответствии с этим принципом реализуются определенная последовательность и требования подготовки материалов для приобретения прав на землю из состава государственных и муниципальных земель для целей строительства:

1. Без предварительного согласования мест размещения объектов по территориям, обеспеченным градостроительной документацией, документацией по градостроительному зонированию в полном объеме;
2. С предварительным согласованием мест размещения объектов для решения вопросов градостроительной подготовки земельного участка.

**Таблица.6.**

**Последовательность и требования подготовки материалов для приобретения прав на землю из состава государственных и муниципальных земель для целей строительства с предварительным согласованием мест размещения объектов<sup>3</sup>**

Этап	Перечень работ	Подготавливаемые материалы, принимаемые решения	Примечание
Предварительный этап	1.Выяснение (определение) заявителем условий приобретения прав на з/у; 2. Подача заявления в орган исполнительной власти 3.Принятие решения на подготовку материалов выбора	1.Определение принадлежности земель, категории и режима пользования. 2. Заявление с указанием намечаемой деятельности, основных характеристик, предполагаемого	2. По федеральным землям дополнительно ходатайство соответствующего органа государственной власти или местного самоуправления, обосновывающее необходимость перевода для

<sup>3</sup> Уточняется в зависимости от категории земель, необходимости перевода в иные категории, от группы и категории защищенности.

	з/у	места размещения, площади з/у, срока пользования. 3. Решение уполномоченного лица органа исполнительной власти	указанных нужд 3. Возможен мотивированный отказ в установленный срок
«Выбор земельного участка для строительства»: - подготовка материалов выбора земельного участка(з/у); - принятие решения о предварительном отводе земельного участка (утверждение акта).	1.Подготовка материалов исходной ситуации 2. Вариантная разработка градостроительного и экологического обоснования выбора земельного участка, мест размещения объектов. 3. Согласования намерения и материалов обоснования. 4.Общественные обсуждения 5.Представление материалов на ГЭЭ 6. Проведение ГЭЭ 7. Принятие решения органом исполнительной власти решения о предварительном согласовании мест размещения объектов	Комплект материалов объекта ГЭЭ 1.План участка (чертеж) Акт натурного обследования 2.Условия пользования земельным участком, указание зон ограничений. ТЗ на проведение ОВОС Материалы ОВОС Схема размещения объектов 3. Заключение согласующих организаций 4. Материалы информационного обеспечения и общественных обсуждений 5.Уведомление о принятии документации на ГЭЭ 6. Заключение ГЭЭ 7. Решение органа исполнительной власти в форме утверждения «Акта выбора з/у» и плана (чертежа) участка	В соответствии с требованиями ст. 14 Федерального закона «Об экологической экспертизе» 1 - 3. Использование материалов земельного кадастра, лесоустройства, других фондовых материалов, данных и условий органов государственного управления природными ресурсами 4. В соответствии с порядком, определенным органами местного самоуправления 7. В соответствии с принадлежностью земель и компетенцией органов исполнительной власти Срок действия - до 3-х лет Форма акта строго определенная
Оформление земельного участка	1. Подготовка проекта границ 2. Установление границ на местности 3. Определение разрешенного использования	1 – 4. По требованиям Градостроительного кодекса - подготовка градостроительного плана з/у	За счет заинтересованного лица

	4. Определение технических условий		
Государственный кадастровый учет		Кадастровая карта (план)	За счет заинтересованного лица
Принятие решения о предоставлении участка для строительства	Комплектование и представление материалов Проверка, рассмотрение материалов и принятие решения	Решение органа исполнительной власти	Правовыми актами РФ определены предельные сроки подготовки материалов и принятия решения о предоставлении участка для строительства. При наличии требуемых материалов – 2 недели
Оформление документа пользования		В соответствии с действующим законодательством [25]	
Государственная регистрация участка		В соответствии с действующим законодательством [25]	
Разработка проектной документации			

### **Особые условия**

Предварительный отвод земельного участка не проводится, если имеется документация по территориальному планированию и градостроительному зонированию, с 2010 года – безусловно.

В случае наличия или возникновения бесспорных прав на земельный участок (*приобретение недвижимости, оформление лицензии на недропользование, ...*) до оформления установленным порядком градостроительного плана (*для участков, по которому регламентация деятельности осуществляется установлением регламентов*), «подготовка документации по планировке территории (*ППП или ГП*) может осуществляться ... лицом, по заявлению которого принято решение об использовании земельного участка в границах такой территории. Документация (*ППП или ГП*), подготовка которой осуществляется указанным лицом, подлежит утверждению уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления (ст.45, п. 9 Гр. К).

Организация, состав и порядок подготовки документации по планируемому строительству на землях лесного или водного фондов, на землях сельскохозяйственного назначения, о переводе лесных земель в нелесные земли решается Правительством РФ [26; 27; 39]

## **4. Условия, разработка, проверки и экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий**

### **4.1. Требование разграничения оформления условий разработки проектной документации, разделов проектной документации, материалов обоснований проектной документации**

Настоящий переходный период формирования новых требований градостроительной деятельности, разработки проектной документации, разделов проектной документации вносит немало сложностей не только в определение их состава и содержания, но и в их соотношение с составом условий разработки документации, обосновывающей документацией. Так, например, до введения в действие Положения об оценке воздействия на окружающую среду, все материалы природоохранной тематики, а также материалы, относящиеся к задачам обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения концентрировались в разделе «Охрана окружающей среды». Инерция такого подхода оказалась столь сильной, что она сохраняется и до последнего времени, сохраняется превратное понимание проведения ОВОС и подготовки материалов ОВОС - только для предпроектной документации (градостроительное обоснование выбора земельного участка и обоснование инвестиций). Материалы ОВОС для стадии «проект» оформляются в большей части проектов формально, как ее «раздел».

В настоящем пособии предлагается выделять и оформлять отдельно условия, материалы обоснований и собственно проектную документацию, выделять раздел обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. В отношении материалов природоохранного назначения предлагается разделять «Перечень мероприятий по охране окружающей среды», являющийся частью проектной документации и следующие обосновывающие материалы:

- материалы и результаты инженерно-экологических изысканий;
- материалы и результаты исследований, данных, расчетов по охране окружающей природной среды;
- материалы ОВОС в качестве публичной документации, отражающей процедуру и организацию проведения ОВОС, обосновывающей с экологических позиций решения проекта, мероприятия намечаемой деятельности по охране окружающей среды.

### **4.2. Условия разработки проектной документации**

#### ***Документы, определяющие право и задающие условия использования территории:***

- документация на право пользования земельным участком
- схема территориального планирования
- правила землепользования и застройки с установленными территориальными зонами и градостроительными регламентами (по территориям, для которых устанавливаются регламенты)
- технические регламенты

#### ***Возможна ли разработка проектной документации на участок, который не отведен застройщику (заказчику документации) установленным порядком?***

В ответе на этот вопрос следует обратить внимание, что в соответствии с Градостроительным кодексом:

- подготовку проектной документации могут осуществлять лица, являющиеся **застройщиком** либо привлекаемые на основании договора застройщиком или заказчиком (ст.48, п 5);
- согласно определений Градостроительного кодекса (ст. 1, п.16): «застройщик - физическое или юридическое лицо, обеспечивающее **на принадлежащем ему земельном**

**участке** ... выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для строительства, реконструкции, капитального ремонта»;

- «лицами, выполняющими инженерные изыскания, являются застройщики» (ст. 47, п. 3);

- в форме ГП предусматривается указание лица, которому предоставлен земельный участок и органа власти, принявшего данное решение.

С позиций Земельного и Градостроительного кодексов ответ на поставленный вопрос не однозначен только в части определения момента, с которым законодательство связывает возможность подготовки проектной документации. Тем не менее, вопрос приходится отмечать, поскольку в практике использовались положения иных нормативных актов, противоречащих, указанному выше. Так, например, не соответствует Земельному и Градостроительному кодексам РФ п.3.1 СНиП 11-01-95, предусматривающий, что разработка проектной документации осуществляется при наличии решения о **предварительном** согласовании места размещения объекта. Некоторые законодательные акты предусматривают предоставление земельных участков на основе проектной документации (например, Федеральный закон от 17 июля 1999 г. N 178-ФЗ "О почтовой связи", Федеральный закон от 10 января 2003 г. N 17-ФЗ "О железнодорожном транспорте Российской Федерации").

**Общий вывод:** Не возможны проведение инженерных изысканий и разработка проектной документации на участок, который не отведен застройщику (заказчику документации) установленным порядком (ст. 1, п.16; ст. 47, п. 3; ст.48, п 5 Гр. К).

**Возможна ли разработка проектной документации на часть объекта капитального строительства, реконструкции, ремонта?** Да, в соответствии со статьей 48 Градостроительного кодекса.

**В каких случаях допустимо не разрабатывать проектную документацию?**

Градостроительный кодекс однозначно предусматривает только единственную возможность не разрабатывать проектную документацию – в случае проведения капитального ремонта объектов, если при его проведении не затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов.

**б) Инженерно-технические и планировочные условия разработки проектной документации**

- градостроительный план земельного участка;
- результаты инженерных изысканий [40] (для подготовки проектной документации необходимо выполнять инженерные изыскания, независимо от наличия материалов инженерных изысканий в специальных фондах, кроме случаев ее подготовки для капитального ремонта объекта, возведения объектов, не являющихся объектами капитального строительства);
- технические условия (в случае, если функционирование проектируемого объекта капитального строительства невозможно обеспечить без подключения такого объекта к сетям инженерно-технического обеспечения).

#### 4.3. Состав и содержание проектной документации

Заказчики (застройщики), разработчики проектной документации должны обратить внимание, что Градостроительный кодекс прямо задает состав проектной документации, а в некоторых случаях и содержательные части разделов, условия их подготовки. То есть, требования к проектной документации сегодня имеют законодательный статус. Действовавшие в этой части положения СНиП 11-01-95 не действуют. В состав проектной документации по новому Градостроительному кодексу внесены существенные отличия. Кроме того, повышен до Правительства РФ уровень органа, принимающего решение по требованиям к содержанию разделов проектной документации. Требования к содержанию разделов, установленные ранее сохраняются в той части, которая прямо не определена новым Градостроительным кодексом.

Таблица 7.

## Изменения состава и содержания разделов проектной документации

	Характеристика и перечень разделов проекта по СНиП 11-01-95	Сохранение, изменения по Гр. Кодексу, аналог, дополнительные разделы	Изменения в содержании. Комментарии
	Отличие состава и содержания разделов по объектам производства и «жилищно-гражданского назначения»	Единые законодательные требования к составу проектной документации	
	Рекомендательный характер содержания разделов	Основное содержание и назначение раскрывается в законе Требования к содержанию утверждаются Правительством РФ	Создаются условия исключения ведомственных условий расширения требований На март 2006 г. утверждены
	Значительный объем в разделах проекта рекомендуемых описаний исходной ситуации, частных решений, их обоснований	Отделение материалов описания исходной ситуации и значительной части обоснований от материалов проекта, сокращение материалов обоснований	Сохранение обоснований и решений по конструктивным и другим характеристикам надежности и безопасности объектов капитального строительства
	Разделы ТЭО (проекта)		
1.	Общая пояснительная записка	Сохранен	Прямое указание представления результатов инженерных изысканий
2.	Генеральный план и транспорт (кроме объектов жилищно-гражданского строительства)	Схема планировочной организации земельного участка, выполненная в соответствии с градостроительным планом земельного участка	Разграничение: утвержденного правового опорного градостроительного плана и схемы планировочной организации земельного участка с новыми объектами и сооружениями
3	Технологические решения	Перечень инженерно-технических мероприятий, содержание технологических решений	Указания «перечня» мероприятий концентрирует внимание на принятых решениях, ограничивает описание непосредственно в проекте обоснований решений

4	Организация и условия труда работников (кроме объектов жилищно-гражданского строительства)	Отсутствует	Решение указанных вопросов при необходимости контролируется иным порядком
5	Управление производством и предприятием (кроме объектов жилищно-гражданского строительства)	Отсутствует	Решение указанных вопросов при необходимости контролируется иным порядком
6	Архитектурно-строительные решения	Архитектурные решения	Отдельно выделены материалы (результаты) инженерных изысканий и разделы: «Конструктивные и объемно-планировочные решения» «Перечень мероприятий по обеспечению пожарной безопасности»
7	Инженерное оборудование, сети и системы	Сведения об инженерном оборудовании, о сетях инженерно-технического обеспечения, перечень инженерно-технических мероприятий, содержание технологических решений	
8	Организация строительства (для объектов жилищно-гражданского строительства – по необходимости)	Проект организации строительства объектов капитального строительства	Вводится для всех видов строительства Проект организации работ выделен в отдельный подраздел
9	Охрана окружающей среды	Перечень мероприятий по охране окружающей среды	Указания «перечня» мероприятий концентрирует внимание на принятых решениях. Обоснование мероприятий дается в материалах ОВОС
10	Инженерно-технические мероприятия ГО Мероприятия по предупреждению чрезвычайных ситуаций	Отсутствует	Разрабатывается для особо опасных, технически сложных, уникальных объектов, объектов обороны и

			безопасности
11	Сметная документация	Проектно-сметная документация объектов капитального строительства, финансируемых за счет средств бюджетов	
12	Эффективность инвестиций (для объектов жилищно-гражданского строительства – по необходимости)	Отсутствует	Решение указанных вопросов при необходимости контролируется иным порядком
		Иные разделы проектной документации	
		Перечень мероприятий по обеспечению пожарной безопасности	
		Перечень мероприятий по обеспечению доступа инвалидов к объектам ...социально-культурного и коммунально-бытового назначения, объектам транспорта,... жилищного фонда	Требование о наличии раздела не применяется по промышленным объектам и объектам индивидуального жилищного строительства
		Проект организации работ по сносу или демонтажу объектов капитального строительства, их частей	
		Конструктивные и объемно планировочные решения	
		Иная специальная документация в случаях, предусмотренных федеральными законами	Рассмотрено в п. 2 части III настоящего отчета



#### 4.4. Перечни мероприятий проекта

Вопросы обеспечения благополучия и безопасности разбиты в российском законодательстве по выделенным специфическим направлениям (объектам, целям), *которые представляют интерес для общества* (государства, населения) и оформляются в проектной документации «разделами» в форме перечней мероприятий. То, что в Градостроительном кодексе указывается как «иная специальная документация в случаях, предусмотренных федеральными законами» означает, в частности, представление декларации по промышленной безопасности, проекта горного отвода (при необходимости), а кроме перечня мероприятий по охране окружающей среды, перечней мероприятий<sup>4</sup>:

- по предупреждению чрезвычайных (аварийных) ситуаций природного и техногенного характера;
- по обеспечению «благоприятных условий жизнедеятельности человека» (доступность объектов и т.д.);
- по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- по «сохранению объектов культурного наследия».

##### 4.4.1. Перечень мероприятий по охране окружающей среды

Принципиально, еще раз подчеркнуть, что обеспечение охраны окружающей природной среды должно решаться, прежде всего, непосредственно планировочными, проектно-технологическими решениями проекта, выбором инфраструктуры и его объектов с помощью специального задания на проведение ОВОС, а только потом дополнительными природоохранными организационными, регламентными, иными специальными, компенсационными (зарыбление водоемов, очистные установки, ...), контрольными мерами, проектами (например, по зоне воздействия – разработкой проектов СЗЗ, производственного контроля и мониторинга), а также установлением условий строительства, производства и эксплуатации, обращением с продукцией. Из этого понятно, что «перечень мероприятий по охране окружающей среды» должен включать весь перечень отмеченных мероприятий, формироваться через ОВОС всеми участниками разработки проекта.

Поскольку, до настоящего времени, отсутствует правовой акт, определяющий требования к составу и содержанию раздела «Перечень мероприятий по охране окружающей среды», в ниже следующем подразделе даются рекомендации по его подготовке и оформлению.

#### ***Рекомендации к разработке, составу и содержанию раздела «Перечень мероприятий по охране окружающей среды» проектной документации***

1. Разработка раздела «Перечень мероприятий по охране окружающей среды» (ПМ ООС) требуется в соответствии с Градостроительным кодексом РФ и Федеральным законом «Об охране окружающей среды», готовится по заданию заказчика ответственным исполнителем по разделу с участием ответственных исполнителей по всем другим разделам проектной документации.

2. Требование подготовки планировочных и проектно-технологических мероприятий раздела «ПМ ООС» отражается в технических заданиях заказчика головной проектной организации и подрядным проектным организациям.

Технические задания учитывают особенности вида намечаемой деятельности (гражданское строительство, химическое производство, градостроительное планирование, добыча нефти (газа, рудных или общераспространенных ископаемых), .

3. Состав раздела «ПМ ООС»:

<sup>4</sup> Использование термина «мероприятия» дано здесь и далее для унификации терминологии, по аналогии с используемым Градостроительным кодексом РФ названием разделов «перечень **мероприятий** по охране окружающей среды», «перечень **мероприятий** по предупреждению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», а также с учетом требования Земельного кодекса (ст. 13) о проведении «**мероприятий**» по охране земель..

3.1. Пояснительная записка, включающая ссылку на материалы, отражающая необходимость и достаточность ПМ ООС (технические регламенты, результаты изысканий, материалы ОВОС, проекты нормативов воздействий, положительные заключения органов государственного надзора);

3.2. Таблица перечня мероприятий по охране окружающей среды (Таблица 5)

3.3. Схема планировочной организации земельного участка с нанесением на ней контролируемых источников воздействия на окружающую среду, зон ограничений строительства и производственной деятельности, защитных и охранных зон, а также зоны влияния воздействий, с указанием находящихся в ней охраняемых, уязвимых объектов.

4. Требования к формированию ПМ ООС проектной документации:

4.1. Мероприятия по охране окружающей среды должны отражать требования технических регламентов, относящихся к решению задач обеспечения экологической безопасности деятельности.

4.2. В определении структуры и перечня мероприятий по охране окружающей среды проектной документации используются структура и мероприятия «Типового состава перечня контролируемых мероприятий по охране окружающей среды, включаемых в проектную документацию» (Таблица 6);

4.3. Проектные природоохранные мероприятия основываются на применении лучших из имеющихся технологий и обосновываются показателем цена/эффективность.

4.4. Применение в качестве природоохранных мероприятий дополнительных очистных, защитных сооружений допускается, если решение задач выполнения экологических требований не достигается планировочными и проектно-технологическими решениями.

5. Планировочные, проектно-технологические, конструктивные и объемно планировочные, другие проектные мероприятия по охране окружающей среды должны содержать ссылки на соответствующий титул и раздел проектной документации по намечаемой деятельности, отражающие параметры, характеристики проектных решений.

6. Описание процесса производства, регламентных и иных работ, источников воздействия, определяющих необходимость разработки мероприятий по охране окружающей среды (графа 1 Таблицы 5.), сопровождается ссылкой на соответствующий раздел (материал) проектной документации и (или) на картографический материал.

7. В контролируемых антропогенных факторах, факторах риска (графа 2, табл. 1.) следует рассмотреть и учесть следующие факторы:

7.1. Антропогенные факторы (группа факторов экологической оценки, вносящих изменения в окружающую среду):

- изменение сложившегося землепользования, назначения и категории земель;
- использование природных ресурсов (водозабор, нерудные материалы и др.);
- использование опасных веществ в строительстве и на производстве;
- выбросы, сбросы, эмиссия загрязняющих веществ в окружающую среду;
- образование отходов производства и потребления;
- физические факторы воздействия;
- образование, транспортировка, хранение и оборот опасной продукции производства.

7.2. Факторы риска

- техногенные;
- природные;
- социальные;
- изменение принятых условий производства (сырья, по инфраструктуре);
- иные аварийные или внепроектные опасные процессы и явления.

8. В разделах проектной документации: «Схема планировочной организации земельного участка», «Перечень инженерно-технических мероприятий, содержание технологических решений», «Конструктивные и объемно-планировочные решения», ПОС, ПОР должны указываться решения, параметры, характеристики, определяющие интенсивность и масштаб негативных воздействий на окружающую среду, решение задач экологической безопасности. Указание сопровождается записью: «Не допускается изменение без подготовки экологической оценки и (или) экспертизы». Для

экспертизы изменения применяется процедура использовавшаяся для действующего проектного решения.

**Таблица 8.**  
**Перечень мероприятий**

Процесс производства, работ, по которым необходима разработка мероприятий. Источник воздействия**	Значимый антропогенный фактор, вносящий изменения в окружающую среду, оказывающий воздействие. Факторы риска	Контролируемый фактор (реципиент, объект охраны) окружающей среды, подвергаемый изменению, воспринимающий воздействие	Мероприятия по охране окружающей среды*		Контролируемый результат
			Проектные планировочные, проектно-технологические и иные мероприятия***	Системы менеджмента, производственного контроля, мониторинга	
1	2	3	4		5

\*Звездочкой отмечаются мероприятия, отражающие выполнение требований технических регламентов, другие мероприятия, предлагаемые для контроля в системе менеджмента, в производственном контроле и мониторинге.

\*\* С указанием раздела, карты (схемы) проектной документации

\*\*\* С указанием раздела, карты (схемы) проектной документации

Используется типовый состав перечня контролируемых мероприятий по охране окружающей среды, включаемых в проектную документацию (Таблица 9).

**Таблица 9.**

**Типовой состав перечня контролируемых мероприятий по охране окружающей среды, включаемых в проектную документацию**

*По объектам и работам, являющимися источниками воздействия на окружающую среду*

№ пп	Мероприятия	Основное содержание
1.	Планировочные	<p>1.1. Экологически обоснованный выбор места размещения объектов и сооружений, в том числе складского хозяйства, очистных сооружений объектов внешней инфраструктуры, с указанием и учетом градостроительных и иных ограничений (зон ограничения застройки, природоохранных зон, особо охраняемых природных территорий и т.п.)</p> <p>1.2. Тоже в отношении выбора трасс железнодорожного транспорта</p> <p>1.3. Тоже в отношении схемы движения технологического транспорта</p> <p>1.4. Общая оптимизация планировочной организации осваиваемого участка (решения по градостроительному плану), рационального использования земельных ресурсов</p> <p>1.5. Специальные для этапа организации работ</p>

2.	Технологические	<p>2.1. Выбор и включение в проект таких технологических процессов и операций, для которых опасные и вредные производственные факторы отсутствуют или имеют допустимые параметры</p> <p>2.2. Выбор и включение в проект технологии производственного процесса, исключающей или обеспечивающей минимальный уровень контакта технологических потоков и процессов с окружающей средой</p> <p>2.3. Включение в проект технологий производства, исключающих непосредственный контакт рабочих с вредными производственными факторами</p> <p>2.4. Мероприятия рационального использования сырья и ресурсов. Применение безотходной и малоотходной технологии, замкнутых циклов</p> <p>2.5. Специальные для этапа организации работ (ПОС, ПОР)</p>
3.	Конструктивные и объемно планировочные	<p>3.1. Применение конструктивных и объемно планировочных решений, способов и средств защиты, направленных на уменьшение интенсивности выделения и локализацию вредных производственных факторов (укрытия, здания и сооружения, герметизация оборудования и емкостного парка, проч.)</p>
4.	Инженерно-технические	<p>4.1. Экологически обеспеченный выбор техники, сырья и материалов, разрешенных к применению надзорными органами (сертифицированных)</p> <p>4.2. Выбор техники, соответствующей требованиям отечественных и международных норм по уровню воздействия (шума, эмиссии и др. факторов). Использование топлива, обеспечивающего минимизацию выбросов в атмосферу</p> <p>4.3. Установка систем автоматического контроля, сигнализации и управления технологическим процессом</p> <p>4.4. Оборудование производства средствами контроля и защиты от возможных аварийных ситуаций</p> <p>4.5. Оборудование производства средствами контроля параметров источников воздействий (источников выбросов, качества сточных вод и т.д.). Оснащение средствами контроля эффективности работы установок и оборудования природоохранного назначения (фильтров, очистных сооружений и т.п.)</p> <p>4.6. Мероприятия по снятию и временному складированию почвенно-растительного слоя грунта</p> <p>4.7. Проведение вертикальной планировки и благоустройства территории объектов, благоустройство прилегающих территорий</p> <p>4.8. Специальные для этапа организации работ (ПОС, ПОР)</p>

5.	Технические природоохранные мероприятия (очистные, защитные сооружения)	5.1. Очистка технологических и вентиляционных выбросов в атмосферу 5.2. Организованное отведение и очистка промышленных и загрязненных ливневых стоков 5.3. Применение защитных мер для снижения уровня шума 5.4. Применение защитных мер по ограничению воздействия ионизирующих излучений 5.5. Специальные для этапа организации работ (ПОС, ПОР)
6.	Компенсационные проектно-технологические	6.1. Рекультивация нарушенных в результате строительства земель
7.	Компенсационные экологические	7.1. Создание новых природно-антропогенных объектов 7.2. Зарыбление водоемов, аналогичные мероприятия по сохранению экологических функций среды
8.	Компенсационные эколого-экономические	8.1. Возмещение вреда и ущерба 8.2. Природоохранные платежи
9.	Компенсационные социально-экологические, по условиям жизнедеятельности	9.1. Формирование новых, иных мест приложения труда 9.2. Формирование компенсирующих рекреационных зон 9.3. Создание объектов социальной сферы
10.	Организационные	10.1. Специальные для этапа организации работ (ПОЛС, ПОР)
11.	Специальные регламентные	11.1. Регламентация правил проведения технологических, ремонтных работ 11.2. По обращению с рудным сырьем и продукцией производства 11.2. Исключение определенных периодов в работе 11.3. Ограничение времени работы
12.	Установление защитных и охранных зон	12.1. Разработка проекта организация СЗЗ 12.2. Организация зон санитарной охраны
13.	Лицензионные, разрешительные	13.1. Оформление и получение документов установленного образца
14.	Нормативные, разрешительные	14.1. Разработка природоохранных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду 14.2. Разработка проекта лимитов размещения отходов

15.	Безопасной организации сбора, хранения, транспортировки и утилизации отходов производства и потребления	15.1. Схема размещения приемников отходов производства и потребления 15.2. Организация раздельного сбора отходов производства и потребления 15.3. Заключение договоров на вывоз и утилизацию отходов  Специальные для этапа организации работ (ПОС, ПОР):  Специальные для этапа ликвидации объектов, сооружений:
	<b>Производственный контроль и мониторинг среды. Мониторинг и анализ реализации деятельности</b>	
16.	Производственный экологический контроль и мониторинг среды	Подраздел проекта, с учетом действующих требований и характера деятельности. Контролируемые параметры, характеристики
17.	Производственный санитарно-гигиенический контроль и мониторинг	Подраздел проекта, с учетом действующих требований и характера деятельности. Контролируемые параметры, характеристики
18.	Рекомендации проведения мониторинга и анализа реализации деятельности	Подраздел проекта. Мероприятия организации, сроки
19.	Финансового обеспечения	Наличие утвержденной сметы расходов по разделу, включенной в общую смету по проекту

#### *По управлению проектом и хозяйственной деятельностью в целом*

Мероприятия по охране окружающей среды по проекту в целом должны охватывать все планируемые и реализуемые по проекту и по объектам меры обеспечения охраны окружающей среды, они включают:

- организацию специальных экологических служб, структур управления, контроля, экологического мониторинга;
- проверки за разработкой документации в соответствии с действующими требованиями;
- организационную и финансовую поддержку;
- контроль соответствия работ условиям принятой экологической политики заказчика;
- обучение строительных рабочих и требованиям охраны окружающей среды.

#### **4.4.2. Обоснование подготовки и выделения раздела обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения**

Ранее действовавшие редакции градостроительных кодексов, соответствующие инструкции Госстроя, СНиП 2.07.01-89; СНиП 11 – 01 – 95 выделяли требования охраны природы, выполнения санитарных правил в один блок задач, предусматривали оформление решения этих задач одним разделом проекта. Такой подход объяснялся принятой в стране концепцией обеспечения минимума

безопасности для жизни человека и остаточного принципа в охране окружающей среды. Сохранение такого подхода не оправдано с научной точки зрения, не соответствует сложившейся системе государственного управления и контроля, действующему законодательству.

Перечень требуемых мероприятий в области обеспечения безопасной и благоприятной среды жизни человека предусматриваются в законодательстве о санитарно-эпидемиологическом благополучии, санитарно-эпидемиологическом надзоре, в законодательстве о здравоохранении. Не последнее значение в предложении выделения материалов «ОСЭБН» в отдельный раздел является обязательность, в соответствии с **ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»** [15] представления проектной документации на соответствующую государственную экспертизу, а также право специально уполномоченных государственных органов санитарно-эпидемиологического надзора установить, с учетом местных условий, дополнительные требования к планируемому исследованию, к составу и оформлению разделов проекта.

## **5. Материалы ОВОС проектной документации**

Требования к проведению исследований, составу и содержанию материалов ОВОС намечаемой деятельности конкретизируются по совокупности характеристик в зависимости от:

- вида намечаемой деятельности (планирование территории, строительство);
- экологической оценки намечаемой деятельности;
- необходимости разработки проектной документации;
- необходимости проверки (согласований), экспертиз соответствующей документации с органами надзора и контроля;
- включения (не включения) документации по намечаемой деятельности в состав другой планировочной или проектной документации;
- необходимости получения разрешений на строительство.

***Состав материалов ОВОС, удовлетворяющих требованиям Положения «Об ОВОС», к проектной документации и к объекту ГЭЭ:***

Заказчик деятельности (документации) с указанием названия организации (юридического, физического лица), адрес, телефон, другие контактные данные.

Название объекта инвестиционного проектирования, территория, участки его реализации.

1. Общая пояснительная записка по намечаемой деятельности;
2. Исследованные аналоги и формулировка вариантов реализации объекта намечаемой деятельности;
3. Описание схемы планировочной организации земельного участка, правовых и иных учитываемых заданных градостроительных требований (в т.ч. требований градостроительных регламентов), требований охраны окружающей среды при размещении и строительстве объектов на отведенном участке;
4. Описание источников воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности, их характеристик, характера потенциальных воздействий (подготовка территории и строительство объекта, эксплуатация объекта, консервация/ликвидация объекта – при необходимости);
5. Описание исходного состояния окружающей среды (покомпонентно), включая особенности окружающей среды в пределах прогнозируемых зон воздействия объекта на основе результатов инженерно-экологических и иных изысканий. Результаты изысканий. Контролируемые и потребительские свойства окружающей среды, регламентные требования, зоны охраны и территории с особыми условиями природопользования, зоны ограничений (ВОЗ, ЗСО, ООПТ, СЗЗ и др.). Санитарно-эпидемиологическая ситуация;
6. Материалы исследований воздействий на окружающую среду по объекту (в пределах отведенных земельных участков и прогнозируемых зон воздействий объекта), по этапам реализации деятельности (подготовка территории и строительство объекта, эксплуатация объекта, консервация/ликвидация объекта – при необходимости) по вариантам

проектных решений намечаемой деятельности (при необходимости).  
Материалы отдельных целевых исследований ОВОС;

7. Оценки воздействий при возможных аварийных ситуациях, предупреждение аварийных ситуаций;

8. Материалы исследования последствий намечаемой деятельности для окружающей природной и социальной среды, для санитарно-эпидемиологической ситуации по вариантам проектных решений. Эколого-экономические оценки. Выбор (на основе выполненных исследований) основных вариантов планировочных и проектно-технологических решений по этапам реализации намечаемой деятельности и проектных мероприятий по охране окружающей среды;

9. Сводный перечень планировочных и проектно-технологических мероприятий проектной документации по охране окружающей среды (ПМ ООС), предотвращению негативных воздействий и недопустимых последствий реализации деятельности (подготовка территории и строительство объекта, эксплуатация объекта, консервация/ликвидация объекта – при необходимости);

10. Резюме нетехнического характера. Сводная экологическая оценка намечаемой деятельности. Доказательства и выводы соответствия намечаемой деятельности экологическим требованиям;

11. Выявленные и сохраняющиеся неопределенности по прогнозируемым характеристикам окружающей среды, оценкам воздействий, оценкам последствий. Оценка значимости неопределенностей. Учет результатов оценки неопределенностей в мероприятиях по охране окружающей среды, в организации мониторинга и постпроектного анализа;

12. Мероприятия устойчивой реализации экологически обеспеченного проекта намечаемой деятельности. Обоснования, программы экологического мониторинга и постпроектного анализа.

#### **Приложения:**

1. Техническое задание на проведение ОВОС.

2. Материалы информационного обеспечения процесса ОВОС (извещения, публикации заказчика).

3. Материалы публикаций в СМИ по намечаемой деятельности. Ответы заказчика по учету замечаний, предложений, мнений.

3. Материалы общественных обсуждений материалов предыдущих стадий, протоколы обсуждений (при наличии).

4. Ответы заказчика по учету замечаний, предложений, мнений обсуждений материалов предыдущих стадий (при наличии).

5. Отчет по условиям согласований, рекомендаций экспертных заключений, включая ответы заказчика по условиям и рекомендациям.

6. Материалы заключений (согласований) на материалы отвода земельных участков и проектную документацию.

7. Материалы общественных обсуждений материалов ОВОС к проектной документации. Протоколы. Ответы заказчика по учету замечаний, предложений, мнений.

8. Иные материалы по обеспечению благоприятной окружающей среды (при наличии).

9. Материалы работ по планам социального партнерства.

## **6. Проверки (согласования) и государственные экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий**

### **6.1. Проверки (согласования) проектной документации**

1). Проверка документации, требований к ней тем органом (лицом), которое приняло решение о проектировании, акционерными (внутренняя проверка), потребителями услуг и саморегулируемыми организациями на соответствие:

- а) заданию, выданному разработчику проектной документации;
- б) градостроительному плану земельного участка;
- в) результатам инженерных изысканий;



г) техническим регламентам (при их наличии), включая экологические требования;  
 д) техническим условиям подключения к сетям инженерного обеспечения – в случае, если объект не может быть использован без подключения к таким сетям.

2) Проверка органом, уполномоченным на выдачу разрешения на строительство:

- наличия документов, в том числе:

- 1) правоустанавливающих документов на земельный участок;
- 2) градостроительного плана земельного участка;
- 3) материалов, содержащихся в проектной документации;
- 4) положительного заключения государственной экспертизы (применительно к соответствующим объектам).

- на соответствие градостроительному плану земельного участка, градостроительным регламентам.

В соответствии с действующим на текущий момент иными правовыми актами могут быть выдвинуты следующие основания выдачи дополнительных условий, а значит и проверки (согласования):

- со стороны органов власти и управления по процедуре предварительного отвода земельного участка или по условно- разрешенному виду строительства;

- со стороны собственников: земельных ресурсов, иной недвижимости, имущества, природных ресурсов, чьи интересы затрагиваются намечаемой деятельностью. При том, что градостроительные регламенты на территории не установлены и межевание не проведено, в том числе, например:

- согласование проектной документации на территории национальных парков дирекцией национального парка и государственного органа, в ведении которого находится национальный парк (ст.17 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях");

- согласование проектной документации объектов, размещаемых на береговой полосе, с бассейновыми органами государственного управления на внутреннем водном транспорте (ст.10 Кодекса внутреннего водного транспорта РФ от 7 марта 2001 г. N 24-ФЗ);

- согласование размещения объектов, оказывающих вредное воздействие на качество атмосферного воздуха с федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды или с его территориальными органами (ст.16 Федерального закона "Об охране атмосферного воздуха").

## **6.2. Государственные экспертизы проектной документации**

Перечень заключений федеральных государственных органов, требуемых на 2006 год по действующему законодательству:

1) Заключение федерального органа управления государственным фондом недр – Федеральный закон «О недрах» от 21.02.1992г.

2) Экспертиза государственного пожарного надзора – в соответствии с Федеральным законом «О пожарной безопасности» от 21.12.1994 г.

3) Государственная экспертиза в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций - в соответствии с Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21.12.1994 г.

4) Государственная экспертиза безопасности ядерных установок - «Об использовании атомной энергии» от 21.11.1995 г.

5) Государственная экологическая экспертиза - в соответствии с Федеральным законом «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 г.

6) Государственная экспертиза промышленной безопасности - в соответствии с Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21.07.1997 г.

7) Государственная экспертиза мелиоративных систем и безопасности гидротехнических сооружений - в соответствии с Федеральным законом «О безопасности гидротехнических сооружений» от 21.07.1997 г. и Положением о Федеральном агентстве по сельскому хозяйству, утв. постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 328.

8) Государственная экспертиза инвестиционных проектов (государственная вневедомственная экспертиза) - «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25.02.1999 г.

9) Санитарно-эпидемиологическая экспертиза – в соответствии с Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.1999 г., Порядком ее проведения установленным приказом Минздрава России от 15 августа 2001 г. № 326.

10) Государственная экспертиза условий охраны труда - в соответствии с Федеральным законом «Об основах охраны труда в Российской Федерации» от 17.07.1999 г. и Положением о проведении государственной экспертизы условий труда в Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 25 апреля 2003 г. № 244.

11) Государственная историко-культурная экспертиза - в соответствии с Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25.06.2002 г.

12) Экспертиза охраны водных биологических ресурсов Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору – Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» от 20.12.2004г, № 166

13. Государственная экспертиза Федерального агентства водных ресурсов проектной документации на строительство и реконструкцию объектов, влияющих на состояние водных объектов (п.5.1.4 Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов, утв. постановлением Правительства РФ от 16 июня 2004 г. N 282).

14. Государственная экспертиза проектной документации объектов военной инфраструктуры Вооруженных Сил РФ - Минобороны России в соответствии с Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082 "Вопросы Министерства обороны Российской Федерации".

15. Ведомственная экспертиза проектной документации на объекты уголовно-исполнительной системы - Федеральная служба исполнения наказаний в соответствии с Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314 "Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний".

16. Гидрометеорологическая экспертиза проектов строительства - Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. Постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 г. N 372.

17. Государственная экспертиза документации, подлежащей рассмотрению и утверждению Правительством РФ - Экспертный совет при Правительстве РФ.

18. Заключение органов государственного ветеринарного надзора о соответствии проектной документации действующим ветеринарным нормам и правилам (строительство, реконструкцию, модернизацию предприятий по производству и хранению продуктов животноводства) - Федеральный закон "О ветеринарии" от 14 мая 1993 г. № 4797-1.

19. Единая государственная экспертиза проектной документации по Градостроительному кодексу РФ (с отменой всех других после 2007 г)

В соответствии с Градостроительным кодексом государственная экспертиза (*для ГЭЭ – иные критерии*) не проводится в отношении проектной документации следующих объектов капитального строительства:

- отдельно стоящие объекты капитального строительства с количеством этажей не более чем два, общая площадь которых составляет не более чем 1500 квадратных метров и которые не предназначены для проживания граждан и осуществления производственной деятельности;

- отдельно стоящие объекты капитального строительства с количеством этажей не более чем два, общая площадь которых составляет не более чем 1500 квадратных метров, для которых не требуется установление санитарно-защитных зон или для которых в пределах границ земельных участков, на которых расположены такие объекты, требуется установление санитарно-защитных зон;

- для объектов строительства (реконструкции, капитального ремонта) не требуется получение разрешения на строительство;

- в отношении проектной документации, получившей положительное заключение государственной экспертизы и применяемой повторно (типовая документация), или модификации

такой проектной документации, не затрагивающей конструктивных и других характеристик надежности и безопасности объектов капитального строительства.

### **Об экспертизе типовой проектной документации**

Новым Градостроительным кодексом в перечень документации, не подлежащей государственной экспертизе, включена «типовая проектная документация» - любая проектная документация, по которой получено положительное заключение государственной экспертизы. Не требуется ее утверждение каким-либо специальным органом и включение в какие-либо фонды. При этом, государственной экспертизе также не подлежит проектная документация, являющаяся модификацией типовой проектной документации, если при этом не затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности объектов капитального строительства, предусмотренные в типовой проектной документации.

### **Материалы для представления на Государственную вневедомственную экспертизу РФ**








В текущей ситуации приходится учитывать реальные требования действующих, перечисленных выше экспертиз, которые, как указывает анализ, не в полной мере приведены в соответствие с требованиями обновленной базы законодательства. Для того, чтобы избежать проблем с различным пониманием требований этих экспертиз, рекомендуется ознакомиться с ними на стадии начала проектных работ.

В качестве примера, в таблице 10 приводится состав материалов стадии «проект», требуемых в настоящее время для рассмотрения в Главгосэкспертизе России.

**Таблица 10.**

### **Состав материалов стадии ТЭО (проект), для представления на Государственную вневедомственную экспертизу РФ**

Требования, не имеющие подтверждения Градостроительного кодекса, выделены цветом в графе «налич.».

№ пп	Наименование	Налич.	
1.	Сопроводительное письмо заказчика		
2.	Лицензии проектной организации		
3.	Банковские реквизиты заказчика		
4.	Юридический адрес заказчика		
5.	Фактический адрес заказчика		
6.	Документ, на основании которого действует заказчик		
	<b>Разделы проекта</b>		
7.	Общая пояснительная записка.		
8.	Генеральный план и транспорт	 изменения	
9.	Технологические решения		
10.	Управление производством и условия труда работников	 изменения	
11.	Архитектурно-строительные решения		
12.	Инженерное оборудование, сети и системы		
13.	Энергоэффективность		
14.	Организация строительства		
15.	Охрана окружающей среды	Изменения	
16.	ИТМ ГО и ЧС	изменения	
17.	Сметная документация		
18.	Эффективность инвестиций		
19.	Основные технико-экономические показатели	 изменения	
	<b>Исходные данные</b>		
20.	Утвержденное задание на проектирование		
21.	Отчет об инженерных изысканиях		
22.	Технические заключения о состоянии конструкций и инженерных систем (при реконструкции).		
23.	Копия постановления администрации области (города, района и т. д.) О строительстве данного объекта		

24.	Архитектурно-планировочное задание (АПЗ)	изменения	
25.	Акт выбора земельного участка или трассы	Изменения	
26.	Постановление администрации по землеотводу (Документ Земельного комитета с планом землеотвода)	Изменения	
27.	Решение администрации о сносе строений и зеленых насаждений (при необходимости)	Изменения	
28.	Технологический регламент (техническое задание)		
29.	Лицензия на недропользование *		
30.	Протокол Государственной (Территориальной) комиссии по разработке месторождений природных ресурсов *	Изменения	
31.	Дополнительные материалы*		
	<b>Технические условия</b>		
32.	Водопровод и канализация		
33.	Теплоснабжение		
34.	Газоснабжение		
35.	Электроснабжение		
36.	Связь, радио, сигнализация		
37.	ГИБДД		
38.	Дополнительные материалы		
	<b>Согласования ПСД</b>	Требуются не «согласования», а заключения	
39.	Заключение государственной экспертизы МЧС России (положительное) **		
40.	Заключение государственной экологической экспертизы МПР России (положительное) **		
41.	Заключение государственной экспертизы условий труда Минтруда России (положительное) **		
42.	Заключение экспертизы по промышленной безопасности (положительное) **		
43.	Главный архитектор города (района)		
44.	Госсанэпиднадзор		
45.	Комитет водопользования (при наличии скважины, анализ воды)		
46.	Госгортехнадзор России	Изменения	
47.	Другие материалы*		

Примечание: \* - в зависимости от специфики объекта;

\*\* - для крупных и сложных объектов заключения представляются минимум за 30 дней

### 6.3. Государственная экологическая экспертиза проектной документации

**Экологическая экспертиза** – установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы.

**Определение принадлежности проектной документации к объектам обязательной государственной экологической экспертизы**

Федеральные законы «Об ООС» (ст.3) и «Об ЭЭ» (ст. 11 и 12) используют принцип потенциальной экологической опасности любой намечаемой деятельности и обязательности проведения государственной экологической экспертизы документации реализации деятельности, по которой «может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан». В Федеральном законе «Об ООС» содержится также (ст. 35) обязательность проведения ГЭЭ по материалам выбора земельного участка. Вместе с тем, законодательство выделяет перечень объектов обязательной экологической экспертизы, естественно, оставляет возможности ограничения перечня объектов ГЭЭ. К сожалению, до настоящего времени не принят правовой акт требований классификации объектов и документации, вопрос должен решаться подготовкой обоснования на стадии разработки ТЗ на проведение ОВОС, на этапе предварительной экологической оценки (ПЭО) процедуры ОВОС, обсуждаться.

**Определение государственного органа для представления документации на ГЭЭ**

В соответствии с действующим положением дел (до 2007 г) объект экологической экспертизы должен быть представлен на экспертизу в один из четырех специально уполномоченных государственных органов [33; 34]:

- Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору (Москва) – по намечаемой хозяйственной и иной деятельности федерального уровня (в том числе проектная документация, затрагивающая интересы двух и более субъектов);
- территориальный орган Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в субъекте Федерации – по намечаемой хозяйственной и иной деятельности территориального уровня (в том числе проектная документация);
- Федеральную службу по надзору в сфере природопользования (МПР России, Москва) – по по намечаемой деятельности федерального уровня, предусматривающей использование природных ресурсов (земли и ресурсы федерального уровня, интересы двух и более субъектов);
- территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в субъекте Федерации – по намечаемой деятельности территориального уровня, предусматривающей использование природных ресурсов (отводы земельных участков, ресурсы субъекта Федерации).

#### **Требования к объекту государственной экологической экспертизы**

В соответствии с Федеральным законом «Об ЭЭ» (ст.14) на ГЭЭ представляются:

- а) документация в объеме, который определен правовыми нормативными актами к данному виду документации;
- б) материалы оценки воздействия на окружающую природную среду (материалы ОВОС);
- в) положительные заключения (или документы согласований)<sup>5</sup> органов федерального надзора и контроля;
- г) положительные заключения (или документы согласований) органов местного самоуправления<sup>6</sup>;
- д) заключения федеральных органов исполнительной власти по объекту государственной экологической экспертизы в случае его рассмотрения указанными органами;
- е) заключения общественной экологической экспертизы в случае ее проведения;
- ж) материалы обсуждений объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованных органами местного самоуправления *(в порядке, который должен быть определен органом местного самоуправления)*.

### **6.4. О проведении ОВОС и представлении на государственную экспертизу материалов отдельного объекта намечаемой деятельности (сооружения)**

#### **Общие положения**

а) Требование комплексности экологических оценок, принципы государственной экологической экспертизы предусматривают рассмотрение намечаемой деятельности по всем ее аспектам. В то же время, из условий технического задания, хозяйственной необходимости, необходимости обеспечения очередности работ материалы по намечаемой деятельности могут быть разделены на отдельные комплексы, части, титулы. Соглашаясь с такой практической потребностью, Градостроительный кодекс (ч.12 ст.51) предусматривает, что уполномоченными органами могут быть выданы разрешения на отдельные этапы строительства, реконструкции. В то же время, не предусматривает возможность подготовки «урезанной» проектной документации применительно к отдельным этапам строительства, реконструкции. Таким образом, возникают проблема как комплексного выполнения процедуры ОВОС, так и правовая проблема допустимости разработки сокращенного объема проектной документации, представления на ГЭЭ части объектов намечаемой деятельности. Такая возможность и допустимость должны быть обоснованы отдельным и градостроительным и экологическим обоснованиями на этапе замысла (разработки проекта ТЗ на проведение ОВОС) или в процессе этапа предварительной экологической оценки. Естественно, что

<sup>5</sup> Указываемая возможность получения такой формы, как «согласование», а не исключительно «заключения», вероятно, вызвана учетом переходного периода, отсутствием требований к подготовке заключений по отдельным вопросам, а также органами местного самоуправления.

<sup>6</sup> Выделение в данном пособии пункта о подготовке заключения (согласования) органами местного самоуправления сделано с тем, чтобы подчеркнуть, что данные органы не обладают функциями надзора и контроля.

на выделенные части проекта готовятся материалы, отвечающие требованиям к объекту ГЭЭ, в том числе материалы ОВОС в полном объеме.

б) Комплексные проекты характеризуется высокой вероятностью наличия объектов, требующих специальных экологических исследований, подготовки и согласования экологически обеспеченных проектных решений. В такой ситуации масштаб исследований ОВОС может целесообразно потребовать проведения отдельной процедуры ОВОС, вплоть до организации отдельной ГЭЭ. Проведение ГЭЭ по отдельному экологически значимому объекту (сооружению) позволяет снизить риск отрицательного заключения ГЭЭ на всю намечаемую деятельность. Соответствующее решение, как и в первом рассмотренном случае, должно отражаться в ТЗ на проведение ОВОС и по возможности согласовываться со специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы.

### ***О «рабочей документации» и ее согласовании***

Градостроительный кодекс не использует такое понятие, как рабочая документация, не определяет ее как самостоятельный объект согласований, экспертиз. Если же документация подлежит государственной экспертизе по градостроительному кодексу (оценка вопросов соблюдения технических регламентов, безопасности), то ее следует оформлять в форме проектной документации.

Это положение не исключает необходимости разработки рабочей документации. По объектам «первой очереди», по подготовительным работам (ПОС, ПОР) следует обосновывать, как указывалось выше:

- или отсутствие необходимости всякого согласования и экспертизы;
- или сокращенный объем представления проектной документации.

Без процедуры ОВОС и ГЭЭ можно обосновать разрешение на строительство объектов, не оказывающих вредного негативного (опасного, нормируемого) воздействия на окружающую среду, отраженных в материалах предварительного отвода земельного участка, Обоснования инвестиций, имеющих положительное заключение ГЭЭ *(до периода действия такой формы предпроектных материалов)*.

## **6.5. О государственной экспертизе материалов и результатов инженерных изысканий**

Инженерные изыскания - вид деятельности, обеспечивающей комплексное изучение природных условий и факторов техногенного воздействия в целях безопасного использования земельных участков, подготовки данных по обоснованию архитектурно-строительного проектирования, составление прогнозов воздействий и последствий строительства объектов капитального строительства, обоснование их инженерной защиты и безопасных условий жизни населения.

В Градостроительном кодексе (ст 49) указывается, что «Проектная документация и результаты инженерных изысканий, выполняемых для подготовки такой проектной документации, подлежат государственной экспертизе». В анализе правовых условий отдельной экспертизы результатов инженерных изысканий следует обратить внимание, что отдельно выделенные материалы и результаты инженерных изысканий не являются объектами **обязательной** государственной экспертизы:

### **а). Государственная (градостроительная «вневедомственная») экспертиза результатов инженерных изысканий**

В уточненной редакции Градостроительного кодекса предусматривается **возможность** направления на государственную экспертизу «результатов инженерных изысканий» до направления на экспертизу проектной документации в полном объеме. Условия этой возможности непосредственно в Градостроительном кодексе, в иных действующих правовых актах, к сожалению, не раскрываются. Авторами пособия предлагается принять, что отмеченная «возможность» адресована, прежде всего, заказчику. Косвенно, такое понимание отражено и в части 8 статьи 49 Градостроительного кодекса. Организатор экспертизы в процессе организации и проведении ГЭЭ

по проектной документации, использующей материалы изысканий, может выделить их результаты в отдельный объект экспертизы.

**б). Правомерно ли требование проведения отдельной государственной экологической экспертизы материалов, результатов и (или) планов организации и проведения инженерных изысканий?**

Этот вопрос возникает в практике и приходится констатировать, что и здесь действующее законодательство не дает на него прямого ответа. Ответ может быть получен в комплексном анализе действующего законодательства. Из анализа следует, что вопрос должен решаться не по формальным, а по содержательным основаниям.

***Правомерность содержательных оснований для экологической экспертизы планов организации и проведения инженерных изысканий.***

Правомерность предложения государственной экологической экспертизы программ, планов организации и проведения инженерных изысканий основываются на цели экспертизы «предупреждения негативных воздействий на окружающую природную среду» (преамбула ФЗ «Об ЭЭ»), отражают «ответственность органов государственной власти, ... местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности» (ст. 3 ФЗ «Об ООС»). По определению: «Инженерные изыскания - вид **деятельности**, обеспечивающей комплексное изучение природных условий и факторов техногенного воздействия ...», связанный с ведением работ в природной среде. Поэтому, программы, планы организации и проведения инженерных изысканий могут быть подвергнуты экспертизе для исключения « деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, ...которая может привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и иных организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды» (ст.3 ФЗ «Об ООС»). Основания проведения ГЭЭ возникают в случаях, когда одновременно:

- инженерными изысканиями затрагиваются уязвимые объекты охраны окружающей природной среды, особо охраняемые территории, объекты;
- для обоснования допустимости воздействий и последствий изыскательских работ, определения условий их проведения необходимо выполнение специальных исследований;
- для принятия решения по намечаемым изысканиям необходимо заключение экспертов по результатам исследований воздействий и последствий.

***Неправомерность формальных оснований государственной экологической экспертизы материалов, результатов и планов организации и проведения инженерных изысканий.***

Предложения государственной экологической экспертизы программ, планов организации и проведения инженерных изысканий могут основываться формальной ссылкой на положение статьи 12 ФЗ «Об ЭЭ», в соответствии с которой к объектам обязательной экологической экспертизы относится «документация, которая обосновывает хозяйственную и иную деятельность и реализация которой способна оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую природную среду». Однако, следует обратить внимание, что природоохранительное законодательство не предусматривает проведение ГЭЭ по любой документации, определяет перечень объектов экологической экспертизы, не определяет общего понятия «деятельности» и «документации». Для анализируемой нами сферы «деятельности» и соответствующей «документации», их определение следует из Градостроительного кодекса РФ. В соответствии с Градостроительным кодексом под деятельностью понимается: « .. территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировка территории, архитектурно-строительное проектирование, строительство, капитальный ремонт, реконструкция объектов капитального строительства» (ст.1). То есть, речь идет о создании в результате деятельности градостроительной продукции: правовых карт зонирования, утвержденных регламентов, зданий, строений, сооружений (там же – ст.1). «Инженерные изыскания - **изучение** природных условий и факторов техногенного воздействия», то есть не реализуются непосредственно.

Однозначно разграничение порядка согласования «мест строительства объектов» и других «работ» проводит Лесной кодекс РФ. В статье 65 Лесного кодекса указывается требование

проведения ГЭЭ по «строительству объектов...», и не указывается такое требование в статье 66 для «работ, не связанных с ведением лесного хозяйства и осуществлением лесопользования, ...».



## 7. Разрешение на строительство

По Градостроительному кодексу в редакции 1998г. и сохраняющемуся пока порядку разрешения на строительство выдают и регистрируют местные органы власти. Органы государственной власти устанавливают порядок выдачи разрешения и вправе принять решение о строительстве по объектам своей компетенции.

В соответствии с новым Градостроительным кодексом разрешения на строительство могут выдаваться уполномоченными представителями всех трех уровней государственной или муниципальной власти:

Разрешение на строительство уровня местного органа власти выдается органом местного самоуправления по месту нахождения земельного участка.

Разрешение на строительство на земельном участке, на который не распространяется действие градостроительного регламента или для которого не устанавливается градостроительный регламент, выдается федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления в соответствии с их компетенцией.

То есть, следует учитывать, что в определенных обстоятельствах на один объект строительства может потребоваться оформление нескольких разрешений. Форма разрешения установлена Правительством РФ [38].

Разрешение на строительство выдается на объекты, при размещении которых допускается изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков.

Разрешение на застройку площадей залегания полезных ископаемых в пределах горного отвода выдает Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (п.5.3.3.3 Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору).

Исходя из совокупности законодательных требований, можно обосновывать следующие возможности строительства **без получения разрешения на строительство**:

- создание строений, сооружений, не являющихся объектами капитального строительства (павильонов, киосков, навесов и других), расположенных на земельных участках, предоставляемых в аренду и расположенных на территориях общего пользования;
- строительства на земельном участке строений и сооружений вспомогательного использования как капитального, так и некапитального характера, если такие строения и сооружения определены правилами землепользования и застройки в качестве вспомогательных видов использования;
- изменения объектов капитального строительства и (или) их частей, если такие изменения не затрагивают конструктивные и другие характеристики их надежности и безопасности, не нарушают права третьих лиц и не превышают предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции, установленные градостроительным регламентом.

Законодательством субъектов Российской Федерации о градостроительной деятельности могут быть предусмотрены и иные случаи отсутствия требования получения разрешения на строительство.

В соответствии с новым Градостроительным кодексом для получения разрешения на строительство представляются:

- правоустанавливающие документы на земельный участок;
- градостроительный план земельного участка;
- материалы, содержащиеся в проектной документации;
- положительное заключение государственной экспертизы проектной документации (*до 2007 г. – всех ГЭ*);
- разрешение на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции;
- согласие всех правообладателей объекта капитального строительства в случае реконструкции такого объекта.

Предмет проверки для выдачи разрешения:

- наличие требуемых в соответствии с законодательством документов;
- соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка, красным линиям;
- в случае выдачи разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции - соответствие требованиям, установленным в разрешении на отклонение от предельных параметров.

Уполномоченные на выдачу разрешений на строительство органы могут выдать разрешение на отдельные этапы строительства, реконструкции.



## Список нормативных правовых актов и литературы

### *Федеральное законодательство*

1. Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г., № 190-ФЗ с изм. от 31 декабря 2005 года, № 210-ФЗ.
2. Градостроительный кодекс РФ от 07 мая 1998г., № 73-ФЗ.
3. Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001г. № 136-ФЗ.
4. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002г., № 7-ФЗ.
5. Федеральный закон «О государственном земельном кадастре» от 02.01. 2000 г.,
6. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» от 15.02.1995 г., №33-ФЗ.
7. Федеральный закон «Об экологической экспертизе от 23 ноября 1995г., № 174-ФЗ с изм. от 15 апреля 1998 г., 22 августа, 21, 29 декабря 2004 г.
8. Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» от 04 мая 1999г., №96-ФЗ
9. Водный кодекс РФ от 16 ноября 1995г., № 167-ФЗ с изм. и доп. от 30.12.01 и от 24.12.02.
10. Федеральный закон «О недрах» от 21 февраля 1992г., № 2395-1 (ред. от 03 марта 1995г. и изменения от 10 февраля 1999г., 02 января 2000г., 14 мая, 8 августа 2001г., 29 мая 2002г.).
11. Лесной кодекс РФ от 29 января 1997г., № 22-ФЗ с изм. и доп. от 06.06.2003 г., №65-ФЗ.
12. Федеральный закон РФ «О животном мире» от 24 апреля 1995г., №52-ФЗ.
13. Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24 июня 1998г., № 89-ФЗ.
14. Федеральный закон «О радиационной безопасности населения» от 09 января 1996г., № 3-ФЗ.
15. Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999г. (с изм. и доп. от 30.12.01, от 10.01.03 ).
16. Федеральный закон « Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06. 10. 2003 г., № 131 – ФЗ (с изменениями от 19 июня, 12 августа, 28, 29, 30 декабря 2004 г., 18 апреля 2005 г.).
17. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» от 31.12.2005г., № 199 – ФЗ.
18. Федеральный закон «"О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации ...." от 22.08.2004г., №122 -ФЗ
19. Налоговый кодекс РФ от 28. 07 2004 г., № 83-ФЗ (ст. 25 Водный налог)
20. Федеральный закон «О техническом регулировании» от 27.12. 2002 г., № 184 – ФЗ
21. Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г., № 68-ФЗ.
22. Федеральный закон "О разграничении государственной собственности на землю" от 17 июля 2001 г., № 101-ФЗ.
23. Федеральный закон "О землеустройстве" от 18 июня 2001 г., № 78-ФЗ.
24. Федеральный закон" Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" от 24 июля 2002 г., № 101-ФЗ.
25. Федеральный закон "О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую" от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ.

*Правовые нормативные акты Правительства РФ, относящиеся к вопросам градостроительства, землепользования и охраны окружающей среды*

26. Об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга) от 31.03.2003г., № 177.
27. О переводе лесных земель в нелесные земли .... от 03. 09.2004 г., № 455 с изм. 15.11.04, № 636

28. О составе и порядке подготовки документации о переводе земель государственного лесного фонда в земли иных категорий. от 28.01.2006г., №48.
29. О рекультивации земель, снятии и рациональном использовании плодородного слоя почвы от 23 февраля 1994г., № 140.
30. Положение о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах, Утв. 23.11.1996 г., № 1404.
31. Правила предоставления в пользование водных объектов, находящихся в государственной собственности, установления и пересмотра лимитов водопользования, выдачи лицензий на водопользование и распределительной лицензии, Утв. 03.04. 1997 г., № 383.
32. Об утверждении Положения о социально-гигиеническом мониторинге от 01 июня 2000г., № 426.
33. О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ, сбросы в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления от 12 июня 2003г., №344.
34. Положение «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору. Утв. 30 июля 2004г., № 401.
35. Положение «О Федеральной службе по надзору в сфере природопользования. Утв. 30 июля 2004г., № 400.
36. О форме градостроительного плана земельного участка от 29 декабря 2005 г., № 840
37. О государственном строительном надзоре в Российской Федерации, от 01.02.2006г., № 54.
38. Правила возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков,..... от 7 мая 2003 г., № 262.
39. О форме разрешения на строительство и форме разрешения на ввод объекта в эксплуатацию от 24. 11 2005г., №698.
40. О расчете и возмещении потерь лесного хозяйства при переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, использованием лесным фондом, и при переводе земель лесного фонда в земли иных категорий, от 17 ноября 2004 г., № 647.
41. Об инженерных изысканиях для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства, от 19 января 2006 г., № 20.

*Материалы международных организаций по экологическим требованиям и оценкам*

42. Политика и системы оценки воздействия на окружающую среду. ЕЭК ООН. Серия публикаций по окружающей среде. Женева. 1991г., №4.
43. Справочное пособие по экологической оценке. Технический документ Всемирного Банка № 139, Вашингтон, 1991 г.
44. International Finance Corporation' Policy and Performance Standards on Social & Environmental Sustainability. Draft. September 22, 2005.
45. Материалы презентации экологической политики МФК для общественности, потенциальных заемщиков и проектных организаций России. «Мировой опыт. Надежное партнерство». 6.02.2006 г., Москва, Accor hotels «Novotel»

*Приказы и Положения Министерств и ведомств общей регламентации, относящиеся к вопросам разработки и экспертизы градостроительной и проектной документации*

46. Инструкция по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности. Утверждена приказом Минприроды России от 29.12.95, №539.
47. Положения «Об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации», Утверждено приказом Госкомэкологии РФ от 16.05. 2000 г., № 372, зарегистрировано в Минюсте России 04.07. 2000 г., № 2302.

*Некоторые требования планировки и застройки, охраны окружающей среды, проведения наблюдений в области ООС (действуют в части не противоречащей положениям Федеральных законов)*

48. СП 11-102-97. Инженерно-экологические изыскания для строительства.
49. СНиП 11-02-96. Инженерные изыскания для строительства. Основные положения.
50. СанПиН 2.2.1/2.1.1. 1031-01. Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов. Госсанэпиднадзор Минздрава России. Москва. 2001 г.
51. ГОСТ Р 22.1.06-99. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Мониторинг и прогнозирование опасных геологических явлений и процессов.
52. СП 2.1.5.1059-01. Гигиенические требования к охране подземных вод от загрязнения.
53. СанПиН 2.1.7.1322-03. Гигиенические требования к размещению и обезвреживанию отходов производства и потребления.

#### Комментарии, пособия, другая литература

54. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации под общей редакцией С. А. Боголюбова. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005 г.
55. Максименко Ю.Л., Горкина И.Д. Оценка воздействия на окружающую среду. Пособие для практиков -РЭФИА, Москва, 1996 г.
56. Руководство по подготовке экологически обеспеченных инвестиционных проектов. Центр подготовки и реализации международных проектов технического содействия. - Москва. 2001г.
57. Ю.Л. Максименко, В.Н. Шаприцкий, И.Д. Горкина. Оценка воздействия на окружающую среду и разработка нормативов ПДВ. СП Интернет инжиниринг. - Москва. 1999.
58. С.А. Васильев, С.А. Фомин Экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду. Учебно-методическое пособие. - Изд.: МНЭПУ, 2003г.