

ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

**Публичные слушания
по вопросам градорегулирования.
Рекомендации органам местного самоуправления**

Москва, февраль 2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение

1. Рекомендации по учету особенностей института публичных слушаний по вопросам градорегулирования

1.1. Этапы развития норм федерального законодательства о регулировании порядка участия граждан в принятии градостроительных решений и особенности такого регулирования до введения в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.04

1.2. Общие и специальные нормы о публичных слушаниях. Приоритет норм Градостроительного кодекса Российской Федерации о публичных слушаниях по вопросам градорегулирования

1.3. Соотношение публичных слушаний по вопросам градорегулирования с иными формами местного самоуправления в области градорегулирования

1.4. Связь института публичных слушаний с наличием и функционированием муниципальных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности

1.5. Место публичных слушаний в системе градорегулирования

1.5.1. Три вида проектов документов в области градостроительной деятельности, применительно к которым не проводятся, в обязательном порядке проводятся и могут проводиться публичные слушания

1.5.2. Правовое обоснование невозможности обязательного применения публичных слушаний ко всем без исключения проектам документов градорегулирования

1.5.3. Правовое обоснование недопустимости понуждения к принятию итогового решения как обязательного отражения позиции большинства, выявленного посредством голосования участников публичных слушаний

1.5.4. Публичные слушания и соотношение обязательных и «необязательных» документов градорегулирования

1.5.5. Место публичных слушаний в технологической цепочке действий по поводу подготовленных проектов документов градорегулирования: проверка – согласование – публичные слушания – утверждение

1.6. Типология предметов публичных слушаний по вопросам градорегулирования

1.7. Предметы публичных слушаний по обсуждению проекта генерального плана городского округа, поселения, проекта предложений о внесении изменений в генеральный план

1.7.1. Предметы обязательного предъявления в порядке информирования – не подлежащие утверждению, но подлежащие безусловному выполнению требования

1.7.2. Предметы обязательного предъявления для обсуждения – подлежащие утверждению вопросы содержания предлагаемых решений

1.7.3. Вопросы, не подлежащие утверждению органом местного самоуправления, которые не должны в обязательном порядке предъявляться, но которые могут обсуждаться как предложения для

принятия решений другими органами публичной власти

1.8. Предметы публичных слушаний по обсуждению проекта правил землепользования и застройки городского округа, поселения, проекта предложений о внесении изменений в правила землепользования и застройки

1.8.1. Предметы обязательного предъявления в порядке информирования – не подлежащие утверждению, но подлежащие безусловному выполнению требования

1.8.2. Предметы обязательного предъявления для обсуждения – подлежащие утверждению вопросы содержания предлагаемых решений

1.9. Предметы публичных слушаний по обсуждению проектов документации по планировке территории, утверждаемой органами местного самоуправления городских округов и поселений

1.9.1. Типология документации по планировке территории, утверждаемой органами местного самоуправления городских округов и поселений

1.9.2. Предметы публичных слушаний по обсуждению проектов планировки территории, не содержащих в своем составе проекты межевания

1.9.3. Предметы публичных слушаний по обсуждению проектов планировки территории, содержащих в своем составе проекты межевания территории

1.9.4. Предметы публичных слушаний по обсуждению проектов межевания территории, подготовленных вне состава проектов планировки территории

1.9.4.1. Предметы публичных слушаний по обсуждению проектов межевания свободных от прав третьих лиц территорий, первоначально выделенных как земельные участки в виде элементов планировочной структуры – кварталов, микрорайонов для их последующего комплексного освоения и застройки

1.9.4.2. Предметы публичных слушаний по обсуждению проектов межевания застроенных, занятых правами третьих лиц территорий – существующих кварталов, микрорайонов, подготовленных для выделения земельных участков многоквартирных домов, а также выявления свободных от прав третьих лиц земельных участков, которые могут быть предоставлены для дополнительного строительства

1.10. Особенности института «условно разрешенных видов использования недвижимости», рекомендации по составу прилагаемых к заявлениям материалов и предметы публичных слушаний по обсуждению заявлений о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости

1.10.1. Особенности института «условно разрешенных видов использования недвижимости»

1.10.2. Рекомендации по составу прилагаемых к заявлениям материалов

1.10.3. Предметы публичных слушаний по обсуждению заявлений о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды

использования недвижимости

1.11. Особенности института «отклонения от предельных параметров», рекомендации по составу прилагаемых к заявлениям материалов и предметы публичных слушаний по обсуждению заявлений о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства

1.11.1. Особенности института «отклонения от предельных параметров»

1.11.2. Рекомендации по составу прилагаемых к заявлениям материалов

1.11.3. Предметы публичных слушаний по обсуждению заявлений о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства

1.12. Особенности изменения назначения «жилой» и «нежилой» недвижимости в связи с параллельным регулированием – нормами Жилищного и Градостроительного кодексов Российской Федерации

1.12.1. Две группы случаев регулирования порядка изменения назначения недвижимости

1.12.2. Случаи, когда изменения назначения недвижимости осуществляется посредством норм Градостроительного кодекса Российской Федерации без использования норм Жилищного кодекса Российской Федерации

1.12.3. Сводный перечень обязательных условий и требований, при наличии и выполнении которых допускается перевод жилых помещений в нежилые помещения и нежилых помещений в жилые помещения

1.12.4. Особенности порядка изменения назначения недвижимости, связанные с параллельным определением этого порядка нормами Жилищного и Градостроительного кодексов Российской Федерации

1.13. Субъекты и организационно-технологические схемы подготовки проектов документов, проведения публичных слушаний, участия в публичных слушаниях и принятия решений с учетом результатов публичных слушаний

1.13.1. Субъекты и организационно-технологические схемы подготовки проектов документов и проведения публичных слушаний

1.13.2. Участники публичных слушаний

1.13.3. Субъекты принятия решений с учетом результатов публичных слушаний

1.13.4. Рекомендации по предоставлению трем органам полномочий на проведение публичных слушаний по различным вопросам градостроительного регулирования

1.14. Основания для принятия решений – документы, которые должны быть предоставлены субъектам принятия решений с учетом результатов публичных слушаний

1.14.1. Документы, предоставляемые главе местной администрации после проведения публичных слушаний по обсуждению проекта генерального плана, предложений о внесении изменений в генеральный план

1.14.2. Документы, предоставляемые главе местной администрации после проведения публичных слушаний по обсуждению проекта правил землепользования и застройки, предложений о внесении изменений в правил землепользования и застройки

1.14.3. Документы, предоставляемые главе местной администрации после проведения публичных слушаний по обсуждению документации по планировке территории

1.14.4. Документы, предоставляемые главе местной администрации после проведения публичных слушаний по обсуждению заявлений на предоставление разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости

1.14.5. Документы, предоставляемые главе местной администрации после проведения публичных слушаний по обсуждению заявлений на предоставление разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства

1.15. Рекомендации по объединению в различных муниципальных правовых актах вопросов проведения публичных слушаний в области градорегулирования

2. Проекты муниципальных правовых актов по организации процедур проведения публичных слушаний по вопросам регулирования градостроительной деятельности (градорегулирования)

2.1. Проект муниципального правового акта о публичных слушаниях по обсуждению проекта генерального плана городского округа (поселения), проекта предложений о внесении изменений в генеральный план

2.2. Проект главы правил землепользования и застройки «Публичные слушания по вопросам регулирования градостроительной деятельности»

Введение

Институт публичных слушаний введен в российскую правоприменительную практику рядом федеральных законов, регламентирующих проведение таких слушаний при обсуждении различных вопросов. Такими законами, в частности, являются: 1) Федеральный закон от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ "О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг"; 2) Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – № 131-ФЗ); 3) Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 165-ФЗ "О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров"; 4) Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.04 (далее – ГрК РФ).

Институт публичных слушаний по вопросам регулирования градостроительной деятельности (далее – градорегулирование¹) введен ГрК РФ в качестве обязательных институтов местного самоуправления. Этот институт отличается от публичных слушаний, проводимых по обсуждению иных вопросов – вне сферы градорегулирования, – рядом особенностей.

Во-первых, публичные слушания являются обязательными при обсуждении проектов документов градорегулирования, которые определены ГрК РФ².

Во-вторых, применительно к публичным слушаниям ГрК РФ установил ряд требований – по срокам проведения, по предметам обсуждения, по субъектам проведения.

В-третьих, процедуры публичных слушаний по вопросам градорегулирования должны быть более детально регламентированы муниципальными правовыми актами в соответствии с ГрК РФ – специальным федеральным законом в части публичных слушаний по вопросам градорегулирования.

Принимая во внимание новизну для отечественной практики рассматриваемого института и его обязательность, становится понятной необходимость соответствующих рекомендаций для органов местного самоуправления.

Настоящие рекомендации подготовлены на основе: 1) анализа норм ГрК РФ; 2) опыта подготовки проектов правил землепользования и застройки с проведением публичных слушаний в городах Великий Новгород, Казань, Хабаровск, Самара, Чебоксары, Нижний Новгород, Пермь, Екатеринбург и други, а также опыта применения таких правил после их принятия; 3) анализа местных правовых актов, регламентирующих вопросы проведения публичных слушаний по вопросам градорегулирования.

Рекомендации представлены в двух разделах. В первом разделе излагаются рекомендации по учету в градорегулировании определенных ГрК РФ особенностей института публичных слушаний. Речь также идет о том, какое место институт публичных слушаний занимает в системе градорегулирования, каковы его базовые принципы, определяемые обязательностью, четко установленными предметами обсуждений, дифференциацией требований к процедурам применительно к различным видам обсуждаемых проектов документов градорегулирования.

¹ Под градорегулированием понимается регулирование градостроительной деятельности, осуществляемое в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации.

² ГрК РФ определил пять видов проектов документов, которые в обязательном порядке должны обсуждаться на публичных слушаниях: 1) проекты генеральных планов городских округов и поселений, 2) проекты правил землепользования и застройки, 3) проекты документов по планировке территории (документация, подлежащая утверждению органами местного самоуправления), 4) заявления о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости, 5) заявления о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Во втором разделе предлагаются проекты муниципальных правовых актов:

1) проект муниципального правового акта о публичных слушаниях по обсуждению проекта генерального плана городского округа (поселения), проекта предложений о внесении изменений в генеральный план;

2) проект главы правил землепользования и застройки «Публичные слушания по вопросам регулирования градостроительной деятельности».

Предлагаемые рекомендации содержат гиперссылки на аналитические материалы, размещенные на сайте Институт экономики города, и рассматриваются как составная часть сводных «Рекомендаций по развитию системы градорегулирования на региональном и местном уровнях» (http://urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=115&mat_id=350&page_id=7736&from=search), которые формируются в режиме постоянного действия и обновления за счет периодического включения новых материалов и уточнения, расширения тематики ранее размещенных материалов.

Авторы настоящих рекомендаций будут признательны всем, кто сочтет важным поделиться замечаниями и предложениями по данному вопросу. Все пожелания будут учитываться при подготовке аналитических материалов и рекомендаций по различным вопросам градорегулирования.

1. Рекомендации по учету особенностей института публичных слушаний по вопросам градорегулирования

1.1. Этапы развития норм федерального законодательства о регулировании порядка участия граждан в принятии градостроительных решений и особенности такого регулирования до введения в действие ГрК РФ

Три этапа характеризуют процесс развития норм федерального законодательства в отношении участия граждан в принятии градостроительных решений:

- первый этап – с 1992 года (года принятия Федерального закона «Об основах градостроительства в Российской Федерации») до 1998 года, когда был принят первый Градостроительный кодекс Российской Федерации;
- второй этап – с 1998 года по 2005, когда был введен в действие ГрК РФ;
- третий этап – начиная с 2005 года, после введения в действие ГрК РФ.

На первом этапе состоялось только декларирование посредством федерального закона факта наличия градостроительного законодательства, которого ранее в стране не было. Федеральный закон 1992 года «Об основах градостроительства в Российской Федерации» содержал принципы, но не содержал процедурных норм градорегулирования.

Особенности второго этапа (с 1998 года по 2005 год), определенные первым Градостроительным кодексом Российской Федерации от 07.05.98, в сравнении с первым этапом (с 1992 по 1998 год) состояли в том, что были сделаны следующие шаги вперед:

- наряду с определением наличия государственных, частных и общественных интересов в сфере градостроительства была определена необходимость согласования таких интересов путем участия граждан и общественности в принятии градостроительных решений;
- было определено наличие прав граждан на информацию, на проведение независимых экспертиз;
- было определено, что порядок информирования граждан устанавливается законами субъектов Российской Федерации, а порядок участия граждан в обсуждении – нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Особенности второго этапа (с 1998 года по 2005 год), определенные первым Градостроительным кодексом Российской Федерации от 07.05.98, в сравнении с третьим этапом, который начался с 2005 года, – шаги, которые не были сделаны ГрК РФ от 07.05.98, которые предстояло сделать и которые были сделаны ГрК РФ:

1) ГрК РФ от 07.05.98 не регламентировал: а) порядок информирования и б) порядок участия граждан. Причина – отказ от регулирования рассматриваемых вопросов на уровне федерального закона и переадресование в полном объеме такого регулирования на уровень законов субъектов Российской Федерации (в части информирования) и нормативных правовых актов органов местного самоуправления (относительно порядка участия граждан);

2) в ГрК РФ от 07.05.98 отсутствовали: а) формализованные описания предметов обсуждений, б) указания на субъектов проведения обсуждений, в) указания на предельные сроки обсуждений, г) указания на правовой статус решений, принимаемых по итогам обсуждений;

3) в ГрК РФ от 07.05.98 отсутствовали требования об обязательности обсуждений применительно к соответствующим видам градостроительной документации;

4) в ГрК РФ от 07.05.98 отсутствовали требования об обязательности направления и размещения в местных информационных системах всех документов, принимаемых в области градорегулирования, что не обеспечивало поддержания технологической связи между гарантированным наличием необходимой информации и обсуждением с жителями затрагивающих их права предложений.

Указанные четыре основные позиции, не отраженные в ГрК РФ от 07.05.98, в силу содержательной логики градорегулирования и логики развития законотворческого процесса по необходимости были включены и развиты в ГрК РФ, чем был сделан следующий обоснованный и неизбежный шаг по пути правового регулирования процессов участия граждан в принятии решений по вопросам градорегулирования.

1.2. Общие и специальные нормы о публичных слушаниях. Приоритет норм Градостроительного кодекса Российской Федерации о публичных слушаниях по вопросам градорегулирования

Публичные слушания по вопросам градорегулирования – это правовой институт, который в обязательном порядке должен применяться в городских округах и поселениях как обсуждение с участием жителей соответствующих проектов документов, определенных ГрК РФ, перед их утверждением органами местного самоуправления.

Проведение публичных слушаний по вопросам градорегулирования регламентируется двумя группами норм:

1) общими нормами, действующими применительно ко всем видам публичных слушаний применительно ко всем видам проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, которые установлены № 131-ФЗ;

2) специальными нормами, применяемыми к тем видам проектов документов, которые определены ГрК РФ.

Следует учитывать особенности такого «двухэтажного» регулирования публичных слушаний по вопросам градорегулирования. Эти особенности состоят в следующем:

- нормы ФЗ-131 не «перекрывают» полностью нормы ГрК РФ, который регулирует случаи, не определённые и не содержащиеся в ФЗ-131 в отношении публичных слушаний по вопросам градорегулирования;
- специальные нормы ГрК РФ основаны на общих нормах ФЗ-131, не противоречат им, а развивают их путем детализации – установления обязательных требований применительно к соответствующей более узкой (специальной) группе случаев;
- непосредственное применение общих норм ФЗ-131 в специальных, определенных ГрК РФ случаях и без учета норм ГрК РФ будет означать нарушение федерального законодательства о градостроительной деятельности.

Если не принимается во внимание последняя особенность, то происходят ошибки, когда в муниципальные нормативные правовые акты включаются общие нормы ФЗ-131, но без учета норм ГрК РФ. В результате такие акты фактически не подлежат применению по причине противоречий федеральному закону – ГрК РФ. Такого рода ошибки относятся, например, к допущению необязательности проведения публичных слушаний в отношении проектов документов в области градорегулирования, к несоблюдению установленных сроков проведения публичных слушаний и другим

вопросам, определенным ГрК РФ³.

1.3. Соотношение публичных слушаний по вопросам градорегулирования с иными формами местного самоуправления в области градорегулирования

При регулировании муниципальными нормативными правовыми актами вопросов местного самоуправления в области градорегулирования необходимо учитывать следующее:

1) применительно к вопросам градорегулирования помимо обязательных публичных слушаний, регламентируемых ГрК РФ (с учетом общих норм ФЗ-131), могут применяться иные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, определенные ФЗ-131, в частности:

- местный референдум;
- сход граждан;
- собрания граждан;
- конференции граждан (собрание депутатов);
- опрос граждан;
- обращения граждан в органы местного самоуправления;

2) проведение публичных слушаний является обязательным перед утверждением определенных ГрК РФ проектов документов в области градорегулирования (в частности, проектов генеральных планов, проектов правил землепользования и застройки, проектов документации по планировке территории);

3) применение других, помимо публичных слушаний, форм местного самоуправления, которые могут использоваться в области градорегулирования, не определено федеральными законами в качестве обязательных действий, предшествующих утверждению поименованных ГрК РФ проектов документов в области градорегулирования.

Предусмотренные федеральными законами положения о возможности применения разнообразных форм действий, заставляют поставить вопрос о том, как наиболее рационально сочетать проведение обязательных публичных слушаний по вопросам градорегулирования, с одной стороны, и применение иных, необязательных форм

³ Примером того, как предотвратить указанные ошибки является Положение «О порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании «город Екатеринбург», утвержденное решением Екатеринбургской городской Думы от 28 марта 2006 года № 21/22. В статье 13 указанного документа «Заключительные положения» сказано, что публичные слушания проводятся с учётом норм ГрК РФ. Это означает, что Положение фактически не может применяться в отношении публичных слушаний в области градорегулирования по следующим причинам:

1) Положение противоречит ГрК РФ, определяя во всех без исключения случаях оргкомитет в качестве органа по проведению публичных слушаний. В ГрК таким органом в ряде случаев является комиссия по землепользованию и застройке;

2) Положение устанавливает для всех без исключения случаев предельный срок проведения публичных слушаний не более 2-х месяцев. ГрК РФ устанавливает другие сроки, например, для обсуждения проекта правил землепользования и застройки - не более 4 месяцев;

3) Положение в качестве итогового документа публичных слушаний определяет только протокол, который подлежит обязательному опубликованию. ГрК определяет не только протокол, но и заключение, которое является итоговым документом и подлежит обязательному опубликованию.

Приведенный пример показывает: 1) невозможность существования местного правового акта по вопросам проведения публичных слушаний, претендующего на универсальность (применение во всех без исключения случаях) и опирающегося исключительно на нормы ФЗ-131; 2) необходимость принятия специальных муниципальных правовых актов, регламентирующих проведение публичных слушаний по вопросам градорегулирования в соответствии с нормами ГрК РФ (см. раздел 1.15 настоящей аналитической записки).

осуществления местного самоуправления в области градорегулирования – с другой. В качестве ответ на поставленный вопрос могут быть сформулированы следующие рекомендации.

1. Следует разделять и отдельно регламентировать действия на двух различных этапах градорегулирования:

- на этапе проведения публичных слушаний – после того, как завершена подготовка проектов соответствующих документов;
- на этапе до начала проведения публичных слушаний – на этапе подготовки проектов соответствующих документов.

2. Очевидно, что на этапе проведения публичных слушаний нерационально и нецелесообразно дублировать такие слушания иными действиями для принятия одного итогового решения применительно к одному и тому же вопросу, то есть одновременно с проведением публичных слушаний проводить, например, опрос граждан, собрания и сходы. Такого рода формы возможного «параллельного» участия должны быть инкорпорированы в процесс и процедуры самих публичных слушаний, «поглощены» такими слушаниями. Если же указанное дублирование проводится по инициативе самих граждан (что допускается), то и в этих случаях результаты таких инициативных действий соответствующих групп граждан целесообразно инкорпорировать в процесс публичных слушаний как учет их мнения по результатам слушаний без ущемления прав граждан, инициировавших «параллельный процесс».

3. На этапе до начала процесса подготовки или на этапе подготовки проектов соответствующих документов градорегулирования следует учитывать специфику действий применительно к указанным этапам следующим образом:

1) публичные слушания на этих этапах не проводятся по причинам: а) отсутствия объекта обсуждения (ещё нет подготовленных проектов документов); б) отсутствия (невозможности обеспечить наличие) формальных требований законодательства по их проведению (если же гипотетически предположить наличие таких требований, то публичные слушания сразу будут превращены из обязательного в «факультативный» институт, что равнозначно его правовой дискредитации); в) отсутствия содержательной и технологической необходимости использовать именно эту форму обязательных действий в условиях, когда нет и не может быть оснований для обязательности;

2) на этапе до начала процесса подготовки проектов соответствующих документов градорегулирования – ещё только на этапе обсуждения целесообразности такой подготовки – иные формы действий (не публичные слушания) гипотетически могли бы быть использованы для формулирования содержательных позиций задания для подготовки определенных типов проектов документов. Возможный список таких видов проектов документов рекомендуется ограничить проектом генерального плана, проектом правил землепользования и застройки и проектами предложений о внесении изменений в указанные документы. Рекомендуемые действия со стороны органов местного самоуправления в части нормативного правового регулирования в этих случаях:

- ввиду наличия публичных слушаний, в обязательном порядке проводимых до утверждения указанных документов, иные формы участия граждан по вопросам градорегулирования при отсутствии соответствующей инициативы не могут определяться в качестве обязательных по причине нецелесообразности дублирования различных действий, осуществляемых по одному и тому же поводу;
- при отсутствии инициативы со стороны граждан органы местного самоуправления сами могут проявить соответствующую

инициативу, например, провести опрос граждан применительно к вопросам, решение которых неочевидно или чревато конфликтом;

- при наличии соответствующей инициативы граждан устанавливается требование об обязательности обеспечения со стороны органов местного самоуправления иных форм участия граждан с определением таких форм и порядка участия применительно к соответствующим случаям (видам планируемых или предлагаемых к подготовке документов) на данном этапе;

3) на этапе подготовки проектов соответствующих документов – до их предъявления на публичные слушания – иные формы действий (не публичные слушания) могут быть использованы для определения позиций заинтересованных граждан и уточнения предложений и обоснований, вырабатываемых при подготовке проектов документов. В состав таких проектов документов, помимо указанных в пункте 2, могут включаться также проекты документации по планировке территории. Применительно к данному этапу рекомендуемые действия со стороны органов местного самоуправления в части нормативного правового регулирования являются такими же, что и применительно к этапу, описанному в пункте 2.

Следует особо подчеркнуть следующие две позиции:

- ввиду наличия института публичных слушаний, в обязательном порядке проводимых до утверждения документов градорегулирования, иные формы участия граждан по обсуждению проектов таких документов не могут определяться в качестве обязательных по причине порождения конфликтности процедур и неоправданного дублирования различных видов действий, проводимых с одной и той же целью - для принятия одного решения по одному и тому же поводу. При этом федеральное законодательство допускает, но не требует в обязательном порядке применения иных форм участия граждан по обсуждению проектов документов градорегулирования до предъявления таких проектов на публичные слушания;
- в силу обязательности проведения публичных слушаний применительно к определенным ГрК РФ видам проектов документов в области градорегулирования, а также в силу «автономности» таких слушаний (по причине обязательности) по отношению к иным формам участия граждан, определенным ФЗ-131, возникают основания для самостоятельного нормативного правового регулирования органами местного самоуправления действий по проведению публичных слушаний в области градорегулирования путем подготовки отдельного блока муниципальных правовых актов (варианты его состава представлены в разделе 1.15 настоящих рекомендаций).

1.4. Связь института публичных слушаний с наличием и функционированием муниципальных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности

Публичные слушания по вопросам градорегулирования – это общественное обсуждение информации, представленной в виде проектов документов градорегулирования, перечень которых установлен ГрК РФ. Такое обсуждение как юридически значимое, содержательное и результативное действие может состояться при обязательном наличии информации двух видов:

- информации о «планируемом будущем» – заблаговременно и публично представленной всем гражданам и правообладателям недвижимости в пределах соответствующего муниципального образования, а также всем иным заинтересованным лицам информации о фактах начала подготовки и завершения подготовки проектов документов, а также об их содержании в части обоснований и планируемого утверждения четко определенных позиций. Это информация о планируемых изменениях по отношению к сложившейся на соответствующий момент времени ситуации;
- правовой информации о «настоящем» – доступной для любых заинтересованных лиц актуальной информации о том, что существует на данный конкретный момент времени в качестве юридических фактов, которые стали таковыми в том числе по причине состоявшегося ранее утверждения соответствующих документов градорегулирования.

ГрК РФ выстраивает законодательные основания для становления и развития ранее отсутствовавшей системы, которую необходимо создавать и которая должна обеспечить наличие информации обоих видов.

Применительно к первому виду информации о «планируемом будущем» ГрК РФ устанавливает, например, следующие требования в отношении трех видов проектов документов – проектов генеральных планов, проектов правил землепользования и застройки, проектов документации по планировке территории.

1. В отношении проектов генеральных планов поселений, городских округов, а также предложений о внесении изменений в генеральные планы ГрК РФ устанавливает следующие требования:

- решения о подготовке принимаются главами местных администраций (часть 2 статьи 24 ГрК РФ). Очевидно, что такие решения являются публичными, информация об их наличии и содержании доступна любым заинтересованным лицам;
- проекты генеральных планов подлежат опубликованию (часть 9 статьи 24 ГрК РФ). Факт такого обязательного опубликования свидетельствует о завершении процесса подготовки проекта документа и о начале публичных слушаний, продолжительность которых (исчисляемая со дня опубликования и до дня утверждения документа) не может быть менее трех месяцев. Опубликованный проект документа является предметом обсуждения на публичных слушаниях;
- утвержденные генеральные планы: а) подлежат опубликованию (так же как и проекты генеральных планов – объекты публичных слушаний) – часть 14 статьи 24 ГрК РФ; б) в течение семи дней со дня утверждения должны быть направлены в виде копий в соответствующие информационные системы обеспечения градостроительной деятельности (соответствующего поселения, или городского округа) – часть 2 статьи 57 ГрК РФ; в) в течение четырнадцати дней со дня получения соответствующих копий должны быть размещены в соответствующей информационной системе обеспечения градостроительной деятельности (часть 2 статьи 57 ГрК РФ).

2. В отношении проектов правил землепользования и застройки, а также

предложений о внесении изменений в правила землепользования и застройки ГрК РФ устанавливает следующие требования:

- решения о подготовке принимаются главами местных администраций (часть 5 статьи 31 ГрК РФ). Одновременно с принятием таких решений должны утверждаться состав и порядок деятельности комиссий по подготовке правил землепользования и застройки (часть 6 статьи 31 ГрК РФ). Не позднее десяти дней с даты принятия таких решений должно состояться опубликование сообщений о принятии указанных решений (часть 7 статьи 31 ГрК РФ);
- проекты правил землепользования и застройки подлежат опубликованию (часть 13 статьи 31 ГрК РФ). Факт такого обязательного опубликования свидетельствует о завершении процесса подготовки проекта документа и начале публичных слушаний, продолжительность которых (исчисляемая со дня опубликования проекта документа) не может быть менее двух и более четырех месяцев. Опубликованный проект документа является предметом обсуждения на публичных слушаниях. Способы публичного предъявления содержания проекта правил землепользования и застройки, помимо обязательного опубликования таких проектов: а) определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования (часть 12 статьи 31 ГрК РФ); б) могут определяться порядком деятельности комиссии по подготовке проекта правил землепользования и застройки, принимаемым одновременно с принятием решения о подготовке проекта правил (части 6-8 статьи 31 ГрК РФ); в) определяются в соответствии со статьей 28 ГрК РФ (на что указано в части 12 статьи 31 ГрК РФ), согласно которой по проекту правил землепользования и застройки в обязательном порядке должны быть организованы выставки, экспозиции демонстрационных материалов, выступления представителей органов местного самоуправления, разработчиков проекта правил перед жителями, в печатных средствах массовой информации, по радио и телевидению;
- утвержденные правила землепользования и застройки: а) подлежат опубликованию (так же как и проекты правил – объекты публичных слушаний) – часть 3 статьи 32 ГрК РФ; б) в течение семи дней со дня утверждения должны быть направлены в виде копий в соответствующие информационные системы обеспечения градостроительной деятельности (соответствующего поселения, или городского округа) – часть 2 статьи 57 ГрК РФ; в) в течение четырнадцати дней со дня получения соответствующих копий должны быть размещены в соответствующей информационной системе обеспечения градостроительной деятельности (часть 2 статьи 57 ГрК РФ).

3. В отношении проектов документации по планировке территории, разрабатываемой на основании решения органа местного самоуправления поселения или органа местного самоуправления городского округа ГрК РФ устанавливает следующие требования:

- решение о подготовке принимается органом местного самоуправления (такая формулировка допускает возможность принятия решения не только главой муниципального образования, но структурным подразделением администрации, например, органом, уполномоченным в области градостроительной деятельности – в случае его наделения полномочием в части принятия указанных решений) как по его инициативе, так и по инициативе (на основании предложений) заинтересованных физических и юридических лиц (часть 1 статьи 46 ГрК РФ). Такое решение подлежит опубликованию (часть 2 статьи 46 ГрК РФ);
- способы предъявления содержания проекта документации по планировке территории для публичных слушаний, включая вопросы опубликования таких проектов, определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования (часть 6 статьи 46 ГрК РФ). Продолжительность таких публичных слушаний не может быть менее одного месяца и более трех месяцев (часть 11 статьи 46 ГрК РФ);
- заключения о результатах публичных слушаний по проектам документации по планировке территории подлежат опубликованию (часть 10 статьи 46 ГрК РФ);
- утвержденная документация по планировке территории: а) подлежит опубликованию (часть 14 статьи 46 ГрК РФ); б) в течение семи дней со дня утверждения должна быть направлена в виде копий в соответствующие информационные системы обеспечения градостроительной деятельности (соответствующего поселения, или городского округа) – часть 2 статьи 57 ГрК РФ; в) в течение четырнадцати дней со дня получения соответствующих копий должна быть размещена в соответствующей информационной системе обеспечения градостроительной деятельности (часть 2 статьи 57 ГрК РФ).

Применительно к обеспечению правовой информацией о «настоящем» в качестве необходимого содержательного условия для градорегулирования в целом и для проведения публичных слушаний в частности ГрК РФ введен новый, ранее отсутствовавший и объективно необходимый институт – муниципальные информационные системы обеспечения градостроительной деятельности (далее – ИСОГД). Вопросы, связанные с обсуждением принципов построения и разнообразных особенностей этого института детально изложены в рукописи книги «Градостроительный кодекс Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности» (вопросы 42-45), размещенной на сайте Института экономики города (http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=233). Применительно к задачам данной аналитической записки следует ограничиться только двумя вопросами.

Первый вопрос – требование о наличии в одном месте всей информации применительно к локальной территории соответствующего муниципального образования. «Вся информация» для локальной территории в области градорегулирования складывается из трех блоков информации, которая согласно ГрК РФ в обязательном порядке должна направляться и размещаться в муниципальных информационных системах:

1) документы «вышестоящего уровня», которые не утверждаются органами местного самоуправления городских округов и поселений, но в обязательном порядке должны направляться и размещаться в муниципальных информационных системах:

а) документы, утверждаемые Российской Федерацией:

- схемы территориального планирования Российской Федерации в части, относящейся к территории соответствующего муниципального образования (требования об обязательности размещения в ИСОГД - часть 8 статьи 11 ГрК РФ, подпункт а) пункта 1) части 4 статьи 56 ГрК РФ, часть 2 статьи 57 ГрК РФ);
- документация по планировке территории, подготовленная на основании и в соответствии со схемами территориального планирования Российской Федерации, – в случаях размещения объектов федерального значения, включая градостроительные планы земельных участков, которые посредством такой документации были впервые выделены из состава государственных или муниципальных земель для размещения и строительства указанных объектов (требования об обязательности размещения в ИСОГД - подпункт д) пункта 1) части 4 статьи 56 ГрК РФ, часть 2 статьи 57 ГрК РФ);

б) документы, утверждаемые субъектом Российской Федерации:

- схемы территориального планирования соответствующего субъекта Российской Федерации в части, относящейся к территории соответствующего муниципального образования (требования об обязательности размещения в ИСОГД - последнее предложение части 6 статьи 15 ГрК РФ, подпункт б) пункта 1) части 4 статьи 56 ГрК РФ, часть 2 статьи 57 ГрК РФ);
- документация по планировке территории, подготовленная на основании и в соответствии со схемами территориального планирования субъекта Российской Федерации, – в случаях размещения объектов регионального значения, включая градостроительные планы земельных участков, которые посредством такой документации были впервые выделены из состава государственных или муниципальных земель для размещения и строительства указанных объектов (требования об обязательности размещения в ИСОГД - подпункт д) пункта 1) части 4 статьи 56 ГрК РФ, часть 2 статьи 57 ГрК РФ);

в) документы, утверждаемые муниципальным районом (в случае поселения):

- схемы территориального планирования соответствующего муниципального района (требования об обязательности размещения в ИСОГД - подпункт в) пункта 1) части 4 статьи 56 ГрК РФ, часть 2 статьи 57 ГрК РФ);
- документация по планировке территории, подготовленная на основании и в соответствии со схемами территориального планирования муниципального района, – в случаях размещения объектов регионального значения, включая градостроительные планы земельных участков, которые посредством такой документации были впервые выделены из состава государственных или муниципальных земель для размещения и строительства указанных объектов (требования об обязательности размещения в ИСОГД - подпункт д) пункта 1) части 4 статьи 56

ГрК РФ, часть 2 статьи 57 ГрК РФ);

2) документы градорегулирования, утверждаемые органами местного самоуправления городских округов и поселений:

- генеральные планы городских округов и поселений (требования об обязательности размещения в ИСОГД - подпункт в) пункта 1) части 4 статьи 56 ГрК РФ, часть 2 статьи 57 ГрК РФ);
- правила землепользования и застройки (требования об обязательности размещения в ИСОГД - подпункт г) пункта 1) части 4 статьи 56 ГрК РФ, часть 2 статьи 57 ГрК РФ);
- документация по планировке территории, включая градостроительные планы земельных участков, которые посредством такой документации были впервые выделены из состава государственных или муниципальных земель для предоставления физическим и юридическим лицам (требования об обязательности размещения в ИСОГД - подпункт д) пункта 1) части 4 статьи 56 ГрК РФ, часть 2 статьи 57 ГрК РФ);

3) документы, утверждаемые органами публичной власти (государственными или муниципальными) и предоставляемые частным лицам, а также документы, подготавливаемые частными лицами и предоставляемые публичной власти для осуществления соответствующего контроля в области градорегулирования – дела о застроенных или подлежащих застройке земельных участков, в состав которых, в частности, входят следующие документы, которые в соответствии с пунктом 2 части 4 статьи 56 ГрК РФ, частью 2 статьи 57 ГрК РФ и иными нормами ГрК РФ подлежат обязательному размещению в ИСОГД:

- градостроительные планы земельных участков;
- результаты инженерных изысканий;
- сведения о площади, высоте и этажности объекта капитального строительства, сетях инженерно-технического обеспечения, разделы проектной документации, предусмотренные пунктами 2, 8-10 части 12 статьи 48 ГрК РФ;
- документы, подтверждающие соответствие проектной документации требованиям технических регламентов и результатам инженерных изысканий;
- заключения государственной экспертизы проектной документации;
- разрешения на строительство;
- решения о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования;
- документы, подтверждающие соответствие построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства проектной документации;
- акты приемки объектов капитального строительства;
- разрешения на ввод объектов в эксплуатацию;
- схемы, отображающие расположение построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства, расположение сетей инженерно-технического обеспечения в границах земельных участков и планировочную организацию земельных участков;
- иные документы и материалы.

Второй вопрос – требование о доступности всей указанной выше информации для всех заинтересованных лиц. Выполнение этого требования обеспечивается частью 3 статьи 56, частью 6 статьи 57, иными нормами ГрК РФ.

Таким образом ГрК РФ обеспечил необходимые законодательные условия для проведения публичных слушаний в части обязательности наличия всей правовой информации в области градорегулирования и доступности такой информации для всех заинтересованных лиц.

1.5. Место публичных слушаний в системе градорегулирования, их содержание и правовой статус

Публичные слушания – это только один из многих компонентов системы градорегулирования, её часть. Для понимания особенностей содержания и правового значения этой части необходимо показать её неразрывную взаимосвязь с другими частями системы. Лучше всего это сделать путем изложения этапов действий применительно к различным видам проектов документов в системе градорегулирования. В процессе такого изложения выявляются и даются разъяснения по следующим вопросам:

- два вида проектов документов в области градостроительной деятельности, применительно к которым не проводятся и в обязательном порядке проводятся публичные слушания;
- правовое обоснование невозможности обязательного применения публичных слушаний ко всем без исключения проектам документов градорегулирования;
- правовое обоснование недопустимости понуждения к принятию итогового решения как обязательного отражения позиции большинства, выявленного посредством голосования участников публичных слушаний;
- публичные слушания и соотношение обязательных и «необязательных» документов градорегулирования;
- место публичных слушаний в технологической цепочке действий по поводу подготовленных проектов документов градорегулирования: проверка – согласование – публичные слушания – утверждение.

1.5.1. Два вида проектов документов в области градостроительной деятельности, применительно к которым не проводятся и в обязательном порядке проводятся публичные слушания

Излагаемые ниже результаты анализа доказывают формально-правовое и содержательно-технологическое положение, закрепленное ГрК РФ, согласно которому публичные слушания как одна из форм участия граждан в принятии решений градорегулирования не могут быть универсальным институтом, не могут применяться ко всем без исключения проектам документов градорегулирования.

ГрК РФ определены два вида документов градорегулирования, применительно к которым публичные слушания не проводятся и применительно к которым публичные слушания проводятся в обязательном порядке.

Публичные слушания не проводятся применительно к трем разновидностям проектов документов, которые:

1) утверждаются публичной властью, «стоящей выше» органов местного самоуправления поселений и городских округов, то есть утверждаются: а) органами

местного самоуправления муниципальных районов; б) органами государственной власти субъектов Российской Федерации; в) органами государственной власти Российской Федерации. Это проекты схем территориального планирования⁴ и проекты документации по планировке территории, утверждаемые указанными органами публичной власти;

2) обеспечивают реализацию принятых документов территориального планирования (в том числе, генеральных планов, применительно к которым ранее уже проводились публичные слушания). Это планы реализации документов территориального планирования всех уровней публичной власти;

3) вообще не утверждаются публичной властью, а утверждаются физическими или юридическими лицами (застройщиками). Это проектная документация.

Публичные слушания проводятся в обязательном порядке применительно к разновидностям проектов документов и заявлений, которые утверждаются или решения по поводу которых принимаются органами местного самоуправления поселений или городских округов. ГрК РФ установил перечень из пяти разновидностей таких проектов документов и заявлений. Это:

1) проекты генеральных планов поселений или городских округов, а также предложения о внесении изменений в генеральные планы;

2) проекты правил землепользования и застройки, а также предложения о внесении изменений в правила;

3) проекты документации по планировке территории;

4) заявления о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использованные недвижимости, определенные правилами землепользования и застройки;

5) заявления о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, определенных правилами землепользования и застройки.

До внесения в декабре 2006 года⁵ изменений в ГрК РФ указанный перечень можно было считать исчерпывающим. В соответствии с указанными изменениями в ГрК РФ введены нормы о новом, ранее отсутствовавшем институте «развития застроенных территорий (дополнительные статьи ГрК РФ – 46.1, 46.2 и 46.3). Применительно к проекту границ в составе решения о развитии застроенной территории не установлена обязательность проведения публичных слушаний. Обязательность возникнет в отношении документации по планировке территории, подготовленной победителем аукциона на право заключения договора о развитии застроенной территории, перед утверждением такой документации. Тем не менее, орган местного самоуправления может самостоятельно принимать решение о проведении публичных слушаний в отношении обсуждения планируемых границ соответствующей территории перед принятием решения о развитии застроенной территории, то есть, перед проведением аукциона. Применительно к таким публичным слушаниям, которые с позиции федерального законодателя не являются обязательными, но могут проводиться по инициативе органов местного самоуправления, подготовлены соответствующие рекомендации, представленные в разделе 2.2 настоящей аналитической записки.

⁴ Тут есть одно исключение. Если в проекте схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации содержатся предложения об изменении границ муниципальных образований, то такие предложения (не сама схема) должны выноситься на публичные слушания в соответствии с частью 3 статьи 28 131-ФЗ: «На публичные слушания должны выноситься: ...4) вопросы о преобразовании муниципального образования».

⁵ Изменения внесены Федеральным законом «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» – ФЗ-232.

1.5.2. Правовое обоснование невозможности обязательного применения публичных слушаний ко всем без исключения проектам документов градорегулирования

Ниже излагаются положения, по совокупности которых складывается правовое обоснование невозможности обязательного применения публичных слушаний ко всем без исключения проектам документов градорегулирования.

1. Промежуточное положение института публичных слушаний в технологической цепочке последовательных действий по градорегулированию.

Публичные слушания – это не завершение процесса принятия решения и не способ непосредственного принятия решения, это способ промежуточных действий по подготовке итогового действия – принятия решения. Публичные слушания являются посредствующим звеном между проектом документа и итоговым решением по его поводу. Такое итоговое решение принимается не участниками публичных слушаний, а публичным лицом, уполномоченным в соответствии с законодательством принимать итоговое решение.

Непосредственно публичными слушаниями итоговое решение не принимается и не может приниматься. Если бы было иначе, то мы бы имели дело не с публичными слушаниями, а с референдумом, итоги которого являются обязательными для публичной власти. Более детально об этом, а также о невозможности в рамках публичных слушаний понуждать к итоговому решению путем голосования – см. раздел 1.5.3 настоящих рекомендаций.

2. ГрК РФ фактически установлено требование, согласно которому не может быть посредника (в виде ещё одного помимо принимающего итоговое решение органа публичной власти) между участниками обязательных публичных слушаний и представляющим публичную власть органом, принимающим итоговое решение с учетом обязательных публичных слушаний.

Если предположить, что обязательные публичные слушания проводили бы органы власти муниципальных районов, субъектов Российской Федерации, Российской Федерации, то неизбежно возникал бы посредник между участниками публичных слушаний и органами местного самоуправления поселений, городских округов в лице «вышестоящих» органов власти. Указанное положение «о недопустимости властного посредника» фактически является концептуальным требованием, зафиксированным ГрК РФ, но без его формулирования в виде специальной нормы. Этому требованию полностью соответствуют нормы ГрК РФ о том, что публичные слушания в обязательном порядке проводятся в случаях, когда соответствующие решения принимаются только органами местного самоуправления городских округов и поселений, с одной стороны, и что публичные слушания не проводятся в случаях, когда соответствующие решения принимаются «вышестоящими» органами публичной власти, с другой стороны. Если бы во втором случае было иначе, то указанное требование не было бы выполнено.

Чтобы доказать справедливость и необходимость указанного требования ГрК РФ, рассмотрим в качестве гипотезы следующую ситуацию, предположив, что публичные слушания (вопреки ГрК РФ) в обязательном порядке проводятся, например, при обсуждении схемы территориального планирования муниципального района. В этом случае последовательность технологических действий должна будет складываться из следующих трех этапов:

- 1) проведение публичных слушаний в поселениях, входящих в состав муниципального района;
- 2) предъявление позиций (заключений) органов местного самоуправления

поселений;

3) принятие итогового решения на уровне муниципального района.

Следует обратить внимание на следующее.

Во-первых, имеется промежуточный второй этап, который невозможно упразднить. Если его гипотетически «убрать», то получается следующая картина. Фактически муниципальный район будет действовать «через голову» публичной власти (органов местного самоуправления поселений), непосредственно избранной участниками публичных слушаний. Такие действия «через голову» войдут в противоречие как с принципами организации взаимодействия различных уровней публичной власти, так и с логикой, диктуемой технологией подготовки и согласования проектов схем территориального планирования муниципальных районов, предполагающей обязательное согласование таких проектов с поселениями, и зафиксированной в части 3 статьи 21 ГрК РФ. Иными словами, промежуточный второй этап невозможно упразднить, его не может не быть.

Во-вторых, если доказана необходимость и неизбежность второго этапа - наличия закрепленного ГрК РФ согласования со стороны органов местного самоуправления поселений, то с логической неизбежностью встает вопрос об отсутствии обязательности первого этапа - отсутствии обязательности проведения публичных слушаний по поводу проекта схемы территориального планирования муниципального района. Относительно данного утверждения следует принять во внимание следующее:

а) обязательные заключения органов местного самоуправления поселений с неизбежностью должны будут инкорпорировать в себе позиции и интересы граждан, избравших эти органы для представления своих интересов (в том числе путем фиксации отношения к проекту схемы территориального планирования муниципального района с позиций соответствия этого проекта ранее обсужденным на публичных слушаниях и ранее утвержденным генеральным планам поселений, правилам землепользования и застройки поселений – см. часть 3 статьи 21 ГрК РФ);

б) есть два допускаемых ГрК РФ способа подготовки заключений о согласовании схемы территориального планирования муниципального района органами местного самоуправления поселений:

- непосредственно органами местного самоуправления поселений без проведения публичных слушаний. В этом случае позиция граждан опосредованно отражается (через учет ранее обсужденных на публичных слушаниях и утвержденных документов градорегулирования поселений) в соответствующих заключениях;
- инициативное использование органами местного самоуправления поселений института публичных слушаний (которые в данном случае не будут являться обязательными) для подготовки соответствующих заключений;

в) необязательность публичных слушаний в рассматриваемом случае означает:

- невозможность назначения необязательных публичных слушаний органами местного самоуправления муниципального района, а только органами местного самоуправления соответствующего поселения и только по их собственной инициативе;
- невозможность превращения необязательных для данного случая публичных слушаний (допускаемых, но не предписываемых в обязательном порядке ГрК РФ) в обязательные посредством норм регионального законодательства, или нормативными правовыми актами муниципальных районов. Иными словами, вопрос о

проведении или непроведении публичных слушаний по рассматриваемому вопросу находится в исключительной компетенции поселений, которые вправе использовать этот институт по мере необходимости и от случая к случаю - путем назначения публичных слушаний, или вправе установить необходимость и формализовать порядок их проведения посредством своих собственных нормативных правовых актов.

Таким образом, рассмотренный пример доказывает, что публичные слушания не могут иметь самостоятельного правового значения и не могут проводиться в обязательном порядке при обсуждении схем территориального планирования муниципальных районов, субъектов Российской Федерации, Российской Федерации. Что и зафиксировано ГрК РФ.

3. Согласно ГрК РФ публичные слушания не проводятся и не могут проводиться в обязательном порядке применительно к проектам планов реализации документов территориального планирования.

Причины того, почему ГрК РФ зафиксировано указанное положение применительно к проектам планов реализации документов территориального планирования публичной власти, «стоящей выше» органов местного самоуправления городских округов и поселений, очевидны. Если нет и не может быть обязательности проведения публичных слушаний по поводу проектов базовых первичных документов – схем территориального планирования, то тем меньше оснований говорить об обязательности проведения публичных слушаний по поводу вторичных проектов, которые являются технологическими по отношению к ранее принятым базовым первичным документам и направлены на реализацию уже принятых решений.

Применительно к проектам планов реализации утвержденных генеральных планов городских округов и поселений, помимо указанной выше причины, есть еще одна причина того, почему публичные слушания не являются обязательными. Дело в том, что:

1) проекты планов реализации утвержденных генеральных планов городских округов и поселений – это проекты документов, которые должны определять график последовательности выполнения полномочий и конкретных обязательств публичной власти перед гражданами. Публичная власть может и должна выполнять свои полномочия и обязательства, преимущественно затрачивая определенные объемы бюджетных средств. Эти объемы должны быть определены и «привязаны» к конкретным проектам и срокам строительства. То есть должна быть увязка с бюджетным планированием;

2) согласно пункту 2 части 3 статьи 28 № 131-ФЗ публичные слушания в обязательном порядке должны проводиться при обсуждении проекта местного бюджета и отчета о его исполнении;

3) положения планов реализации утвержденных генеральных планов городских округов и поселений, будучи включенными в проект местного бюджета, обсуждаются в обязательном порядке на публичных слушаниях. Поэтому не возникает необходимости в обязательном порядке проводить еще одни публичные слушания по обсуждению проекта плана реализации утвержденного генерального плана городского округа или поселения.

Тем не менее ГрК РФ не блокирует возможность проведения в инициативном, необязательном порядке публичных слушаний по обсуждению проектов планов реализации утвержденных генеральных планов городских округов и поселений. В этом вопросе имеется аналогия правового регулирования, схожая с ситуацией, показанной выше применительно к публичным слушаниям по обсуждению схемы территориального

планирования муниципального района. А именно:

- невозможность превращения инициативных, необязательных публичных слушаний в обязательные посредством норм регионального законодательства, или нормативных правовых актов муниципальных районов;
- вопрос о проведении или непроведении инициативных, не обязательных публичных слушаний находится в исключительной компетенции городских округов и поселений, которые вправе использовать этот институт по мере необходимости и от случая к случаю - путем назначения публичных слушаний или вправе установить необходимость и формализовать порядок их проведения посредством своих собственных нормативных правовых актов.

4. Согласно ГрК РФ публичные слушания не проводятся и не могут проводиться в обязательном порядке применительно к проектам планировки территории, утверждаемым муниципальными районами, субъектами Российской Федерации, Российской Федерацией.

Причины того, почему ГрК РФ зафиксировано указанное положение, состоят в следующем. Проекты планировки территории, утверждаемые муниципальными районами, субъектами Российской Федерации, Российской Федерацией, подготавливаются на основании и в соответствии с ранее утвержденными схемами территориального планирования. То есть на основании и в соответствии с теми документами, в отношении которых ранее было получено согласование (в том числе с участием органов местного самоуправления поселений, городских округов, представляющих интересы проживающих на их территории граждан, в том числе путем отслеживания соответствия направляемых на согласование документов «своим собственным» документам – генеральным планам, правилам землепользования и застройки) и (или) в отношении которых не были приняты судебные решения о приостановлении действия по причине несоответствия законодательству. «В соответствии» в данном случае означает следующее:

- публичная власть уровня выше поселений и городских округов по преимуществу планирует и осуществляет через планирование размещение и строительство объектов федерального, регионального и районного значения;
- планирование размещения указанных объектов осуществляется путем фиксации в схемах территориального планирования зон планируемого размещения объектов;
- конфигурация, границы прохождения зон планируемого размещения объектов согласовываются, в частности, органами местного самоуправления на предмет соблюдения их интересов, то есть интересов граждан;
- проекты планировки должны подготавливаться в пределах согласованных ранее границ зон планируемого размещения объектов;
- проекты планировки в указанном процессе являются технологическим действием, реализующим ранее согласованные содержательные решения. По причине технологичности и отсутствия дополнительных (не согласованных ранее) содержательных вопросов, необходимость дополнительного согласования собственно проектов планировки со стороны органов

местного самоуправления не возникает;

- за органами местного самоуправления и гражданами остается право оспорить проекты планировки «вышестоящей» публичной власти по основаниям несоответствия требованиям законодательства (в том числе несоответствия по вышеперечисленным позициям процедурного характера).

Таким образом, в рассматриваемых случаях интересы граждан представлены и защищены опосредованно – через участие органов местного самоуправления в согласовании документов территориального планирования.

5. Согласно ГрК РФ публичные слушания не проводятся и не могут проводиться применительно к проектной документации.

Проектная документация – это такая документация, которая подготавливается физическими и юридическими лицами (застройщиками) на основании и в соответствии с документами, утвержденными публичной властью как результат проектирования строительства, реконструкции отдельных объектов, размещаемых на отдельных земельных участках (документы территориального планирования, правила землепользования и застройки, документация по планировке территории и в ее составе градостроительные планы земельных участков – документы, содержащие необходимый и достаточный свод требований, предъявляемых публичной властью к застройщикам, обеспечивающим подготовку проектной документации).

Отношения между публичной властью и частными лицами (застройщиками) в части определения пределов допустимых действий по строительству и реконструкции завершаются предоставлением застройщикам градостроительных планов земельных участков. В случаях, когда из состава государственных или муниципальных земель посредством планировки территории впервые выделяются ранее отсутствовавшие земельные участки, градостроительные планы земельных участков являются составной и результирующей частью документации по планировке территории. Между градостроительным планом земельного участка и проектной документацией проходит рубеж регулирования отношений между публичной властью и частными лицами – застройщиками.

«До рубежа» - публичные слушания проводятся. Окончательно и исчерпывающим образом устанавливаются требования публичной власти к застройщикам. Застройщикам выдаются градостроительные планы земельных участков, которые являются составной частью документации по планировке территории (в случаях, когда впервые выделяются земельные участки), а также необходимым основанием для: а) установления границ земельного участка на местности (в случаях, когда участок впервые посредством планировки выделен из состава государственных или муниципальных земель) с последующим его кадастровым учетом и предоставлением физическим и юридическим лицам для строительства; б) подготовки проектной документации; в) получения разрешения на строительство; г) получения разрешения на ввод построенного, реконструированного объекта в эксплуатацию.

«После рубежа» - публичные слушания не проводятся. Проектная документация не является и не может быть предметом публичных слушаний. Публичная власть, используя в том числе и публичные слушания, предъявила застройщикам всё необходимое и достаточное для их самостоятельных действий в рамках требований, определенных законодательством.

Более подробно о соотношении планировки территории, градостроительных планов земельных участков и проектной документации см.:

1) вопросы 27-36 в рукописи книги «Градостроительный кодекс Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности» (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=233);

2) предложения к новой редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 29.12.2005 № 840 «О форме градостроительного плана земельного участка» —
(http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=310&from=fp&page_id=7110).

1.5.3. Правовое обоснование недопустимости понуждения к принятию итогового решения как обязательного отражения позиции большинства, выявленного посредством голосования участников публичных слушаний

По мере возрастания степени обязательности учёта мнения граждан в итоговом решении могут быть выделены три базовые формы участия граждан в процессе градорегулирования:

1) выявление мнения граждан (посредством опросов, промежуточных обсуждений, «необязательных» публичных слушаний и проч.) – проектно-технологическое действие, которое не является обязательным в правовом отношении и может не проводиться или проводиться по инициативе заказчика или разработчика на этапе подготовки проекта документа для выработки наиболее адекватных предложений перед началом этапа официального предъявления подготовленного проекта документа для согласования и обсуждения на обязательных публичных слушаниях;

2) обязательные публичные слушания, проводимые применительно к строго определенным видам проектов документов в соответствии с порядком и сроками, определенными ГрК РФ при возможности детализации этого порядка региональным законодательством и местными нормативными правовыми актами. Обязательность публичных слушаний определяется невозможностью их не проведения - соответствующие документы, утвержденные без проведения публичных слушаний, не будут иметь правовой силы. Мнения участников публичных слушаний фиксируются в обязательном порядке в виде протоколов, а также в виде заключений, подготавливаемых уполномоченным на проведение публичных слушаний органом и направляемых представителю местной публичной власти - лицу, уполномоченным принимать решения – утверждать соответствующие документы. Действия лица, уполномоченного принимать решения, принципиально не формализуются по причине того, что с правовой точки зрения они не могут и не должны подлежать формализации в части технологии учета мнения участников публичных слушаний (например, путем установления некоторых пороговых значений, указующих на наличие «большинства», которые могли бы быть законодательно предписаны в качестве обязательных для лица, принимающего решение);

3) местный референдум – единственное предусмотренное федеральным законодательством публичное действие, которое фактически является не подготовкой к принятию решения (что имеет место при всех других формах участия граждан, в том числе и в процессе градорегулирования), а действием по принятию решения непосредственно самими гражданами, за которое высказалось большинство участников референдума при том, что правовой факт наличия «большинства» может не совпадать с математическим фактом «больше половины», но определяться иными пороговыми значениями. Порядок организации и проведения местного референдума регулируется статьей 22 № 131-ФЗ.

Таким образом, наивысшая и предельно возможная степень обязательности учёта мнения граждан в итоговом решении достигается при проведении местного референдума. Является ли по указанной причине местный референдум наилучшей

формой участия граждан в процессе градорегулирования? Отнюдь нет.

При проведении местного референдума происходит следующее:

1) выбранные гражданами органы местного самоуправления фактически понуждаются к тому, чтобы быть отстранёнными от принятия соответствующих решений, а ответственность с этих органов за принятые решения снимается и перелagается на граждан;

2) отстранение выбранных самими же гражданами органов местного самоуправления от принятия решений может состояться, быть разумно оправданным и допустимым только в экстраординарных случаях;

3) налаженный процесс градорегулирования не может и не должен быть совокупностью экстраординарных действий. Градорегулирование – это технологичный процесс антиэкстраординарных, то есть рутинных, каждодневных массовых действий.

Поэтому использование института местных референдумов в градорегулировании может быть оправдано только исключительными обстоятельствами. Такими, например, как изменение границ соответствующего муниципального образования, решение вопроса о размещении производства, способного поднять местную экономику, но чреватого ухудшением экологической обстановки, другими исключительными обстоятельствами.

В отличие от местного референдума при проведении публичных слушаний:

1) решаются не экстраординарные, а рутинные, каждодневные задачи текущей жизни;

2) решение рутинных, каждодневных задач текущей жизни не предполагает и не допускает отстранения от принятия таких решений выбранных гражданами органов местного самоуправления и переложение ответственности на плечи самих граждан;

3) принятие решений органами местного самоуправления означает, что посредством публичных слушаний решения непосредственно не принимаются, а осуществляется подготовка к принятию указанными органами обоснованных, учитывающих мнение граждан решений.

Если предположить в порядке гипотезы, что представитель публичной власти, принимающий решение после проведения обязательных публичных слушаний, обязан (например, в соответствии с положениями муниципального нормативного правового акта) принять то решение, за которое высказалось более половины участников публичных слушаний (или три четверти, или две трети – конкретные пороговые показатели не имеют значения, а важен сам факт их использования в качестве критерия, понуждающего принимать то или иное решение), то мы получим ситуацию со следующими недопустимыми правовыми и содержательными последствиями.

Во-первых, федеральным законодательством (№ ФЗ-131 и ГрК РФ) не предусмотрено возникновение указанной обязанности в случае публичных слушаний (в отличие от местного референдума, где такая обязанность возникает). Фактически произойдет не допускаемая федеральным законодательством подмена одной формы участия граждан в градорегулировании на другую форму – подмена публичных слушаний на местный референдум. Поэтому не могут считаться соответствующими федеральным законам региональные и местные нормативные правовые акты, а также действия согласно таким актам, которые содержат нормы, устанавливающие для лиц, принимающих решения, обязанность руководствоваться численными показателями большинства при принятии решений по результатам публичных слушаний. Такие численные показатели могут и должны учитываться, но они не могут и не должны порождать непреложную обязанность.

Во-вторых, фактически произойдет самоустранение публичной власти от принятия решений, что недопустимо не только по формально-юридическим, но и по

содержательным основаниям. Дело в том, что градорегулирование по своей глубинной сути – это правовой механизм смягчения и улаживания существующих и недопущения будущих конфликтов, обусловленных разнонаправленностью и противоборством различных интересов. В такой ситуации ответственная публичная власть должна открыто и честно пользоваться своим неотъемлемым правом принимать решения, которые по частным соображениям могут вызывать возражения, но которые могут быть необходимы с позиций реализации более общих и более отдаленных по времени задач.

Это значит, что публичная власть, проводя публичные слушания и принимая решения, обязана учитывать мнение их участников. Но, по юридическим и содержательным основаниям, она не только не обязана, но и не имеет права механически следовать цифрам, показывающим формальные факты наличия мнения большинства или меньшинства. При этом публичная власть должна уметь содержательно доказывать необходимость решений, которые она принимает в соответствии или вопреки цифровым показателям публичных слушаний.

1.5.4. Публичные слушания и соотношение обязательных и «необязательных» документов градорегулирования

ГрК РФ установил обязательность публичных слушаний применительно к определенным видам документов градорегулирования, подготовка которых в правовом отношении также является обязательной. Поэтому важно разобрать вопрос о соотношении обязательных и «необязательных» документов градорегулирования. При этом важно понимать, что «необязательность» не означает «ненужность». Напротив, необязательные в правовом отношении документы могут быть полезными и необходимыми на промежуточных этапах технологии правового градорегулирования.

В данном разделе представлено правовое обоснование того, что предметом ГрК РФ не является и не может быть непосредственное регламентирование процесса подготовки и утверждения необязательных в правовом отношении документов, которые, однако (вне предмета регламентирования ГрК РФ, а в рамках административно-технологического регламентирования, не требующего специального законодательного обеспечения, но выполняемого в рамках действующего законодательства), могут подготавливаться и использоваться на этапе, предшествующем подготовке обязательных документов градорегулирования, или на этапе их реализации. Основные положения заявленного обоснования сводятся к следующему.

1. ГрК РФ установил полный, исчерпывающий перечень обязательных в правовом отношении документов, которые являются необходимыми и достаточными для оптимального обеспечения процесса градорегулирования. Это значит, что:

1) нет и не может быть иных обязательных в правовом отношении документов градорегулирования, которые не были бы установлены ГрК РФ;

2) необязательные в правовом отношении документы градорегулирования могут подготавливаться только в качестве обосновывающих подготовительных материалов:

а) перед подготовкой обязательных документов для использования в процессе подготовки обязательных документов;

б) после утверждения обязательных документов для подготовки предложений о внесении дополнений и изменений в действующие обязательные документы градорегулирования.

2. Установленные ГрК РФ обязательные в правовом отношении документы градорегулирования – это:

1) документы, без которых публичная власть не может реализовывать свои собственные полномочия, а потому должна обеспечивать их подготовку и утверждать для последующей реализации. ГрК РФ вместе с Федеральным законом «О введении в

действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» (далее – № ФЗ-191) создали ситуацию, когда публичная власть впервые была лишена сомнительной свободы выбора в части «делать или не делать» – отныне публичная власть должна *делать* по причине наступления к определенному сроку правовых последствий в случае бездействия;

2) документы, с момента утверждения которых наступают административные последствия не только для административных структур в составе утверждающего органа (что имеет место при «необязательных» документах), но и правовые последствия «для других» – для других органов публичной власти, для физических и юридических лиц;

3) документы предшествующих этапов, при отсутствии которых сама публичная власть не может подготавливать предписанные ей ГрК РФ документы последующих этапов градорегулирования. Например, подготавливать проекты планировки территории для выделения земельных участков размещения объектов федерального или регионального значения при отсутствии схем территориального планирования Российской Федерации, схем территориального планирования субъектов Российской Федерации, посредством которых первоначально определяются зоны планируемого размещения указанных объектов.

3. Необязательные в правовом отношении документы градорегулирования – это:

1) документы, которые по причине необязательности (отсутствия правовых последствий для других органов публичной власти и для третьих лиц) не определяются и не должны определяться ГрК РФ. Однако при этом ГрК РФ не блокирует возможность подготовки необязательных в правовом отношении документов;

2) документы, «помогающие» подготавливать обязательные документы. Посредством «необязательных» документов может осуществляться технологическая помощь для того, чтобы предварительно выработать содержательные позиции (например, концептуального обосновывающего характера) с тем, чтобы затем «перевести их на правовой язык» при подготовке обязательных документов;

3) документы, правовой статус неизбежной необязательности которых определяется тем, что такие «необязательные» документы:

а) не могут иметь прямых правовых последствий ни для иных органов публичной власти, ни для частных лиц. Такие документы могут иметь только прямые административные последствия для должностных лиц структурных подразделений органов публичной власти, утвердивших соответствующие документы, а также могут использоваться в качестве рекомендаций при взаимодействии различных органов публичной власти;

б) публичная власть может подготавливать и утверждать «для самой себя» в виде административных обязательств (в том числе и перед гражданами) – «деклараций о намерениях» (например, программ социально-экономического развития, концепций пространственного развития территорий, стратегических планов) относительно того, что публичная власть обязуется перед собой и гражданами планомерно реализовывать утвержденные ею «необязательные» документы, в том числе и путем подготовки обязательных документов градорегулирования в сроки, определенные «необязательными» документами;

в) публичная власть «может делать, а может и не делать». При этом следует учитывать следующее:

- нельзя заставить посредством федерального закона (в данном случае посредством ГрК РФ) публичную власть делать «необязательные» документы. Только сама публичная власть по своей собственной воле может заставить себя делать то, что в

соответствии с федеральным законом не является обязательным;

- есть три способа действий в отношении подготовки необязательных в правовом отношении документов градорегулирования, которые могут быть изложены на примере территориального планирования, осуществляемого субъектом Российской Федерации.

Первый способ – путем принятия и выполнения административного решения о подготовке «необязательного» документа - проекта концепции пространственного развития региона, или проекта программы социально-экономического развития региона. На возможность реализации первого способа прямо указывает часть 2 статьи 15 ГрК РФ. Подготовка проекта концепции или проекта программы осуществляется в качестве самостоятельного документа до подготовки или одновременно с подготовкой схемы территориального планирования. Положения утвержденной концепции или программы в соответствующей части должны быть инкорпорированы в схему территориального планирования.

Второй способ – проект предваряющего «необязательного» документа не подготавливается, а решение содержательных вопросов комплексного социально-экономического развития региона осуществляется при подготовке обосновывающих материалов к проекту схемы территориального развития субъекта Российской Федерации. Этот способ также предусмотрен ГрК РФ.

Третий способ – путем установления в региональном законе нормы, согласно которой схема территориального планирования соответствующего субъекта Российской Федерации может подготавливаться только на основании, например, концепции пространственного развития, или программы социально-экономического развития региона. Этот способ, так же как и первые два, не блокируются ГрК РФ.

ГрК РФ допускает все возможные способы действий, то есть предоставляет свободу выбора, что делать сначала, а что потом. Например, использование третьего способа будет означать выбор в пользу первоочередной подготовки того, что воспринимается как более значимое, но не влекущее правовых последствий, и одновременно происходит откладывание на потом изготовления того, что воспринимается как менее значимое, но фактически является минимально необходимым и влекущим правовые последствия, в том числе в отношении обязанности выполнять обещанное в виде конкретных дел и ответственности за бездеятельность. Говоря проще, сначала необязательные декларации о намерениях, а обязательные дела когда-нибудь потом.

4. Невозможность превращения необязательных в правовом отношении документов в обязательные документы градорегулирования: «попытка вломиться в открытую дверь».

Последний из трех изложенных выше способов действий в отношении подготовки необязательных в правовом отношении документов градорегулирования является «жесткой» разновидностью первого способа: для публичной власти сужается область выбора, маневр действий в градорегулировании. Вместо допускаемой ГрК РФ возможности в административном порядке без проблем осуществлять необязательные в правовом отношении (по причине их «промежуточности»), но полезные проектно-технологические действия предлагается такие «необязательные» промежуточные действия сделать автономными, самодостаточными и осуществлять их в обязательном порядке, вменив такую обязательность специальными нормами закона. Иными словами – «дверь, широко открытую ГрК РФ, предлагается немного притворить».

Фактически мы имеем дело с попытками превратить «необязательный» документ в обязательный. С правовой точки зрения такого рода попытки не могут быть удачными в

принципе. В рассматриваемом случае нормой закона можно установить лишь «обязательность» соответствующего действия. Но «обязательность» не может быть распространена на статус промежуточного документа, который в правовом отношении всегда будет оставаться необязательным по причине неизбежного отсутствия, невозможности установления прямых правовых последствий «для других» – иных органов публичной власти и для частных лиц.

Правовой анализ указанных попыток подтверждает ранее приведенное утверждение о том, что ГрК РФ установил исчерпывающий (принципиально не дополняемый) перечень обязательных в правовом отношении документов градорегулирования. Попытки расширить этот перечень путем включения в ГрК РФ отсутствующих в нем наименований «необязательных» документов имеют исключительно технологическую подоплеку и не опираются на правовые основания, а значит – бессодержательны и бесперспективны.

Однако необоснованность таких попыток не препятствует распространению вреда, ими приносимому. Акценты должны быть верно расставлены. Если ГрК РФ фокусирует усилия специалистов градостроительного проектирования на результаты, значимые в правовом отношении, то указанные попытки фактически предлагают забыть о таком результате и сосредоточить усилия на изготовлении «промежутков». При этом забывается о том, что значимые в правовом отношении итоговые результаты естественным образом содержат в себе все промежуточные результаты, достигаемые на всех технологических этапах проектного градорегулирования. Поэтому в действительности мы имеем дело с попытками «вломиться в открытую дверь и притворить её за собой».

О позиции, утверждающей необходимость превращения необязательных в правовом отношении документов в обязательные документы градорегулирования, см. также вопрос 17, обсужденный в рукописи книги «Градостроительный кодекс Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности» (http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=233).

5. Содержание рекомендательного статуса необязательных в правовом отношении документов градорегулирования. Пример «необязательных» документов, предваряющих подготовку схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации.

Если отказаться от еще распространенного среди специалистов пристрастия к абсолютизации технологии проектного градорегулирования, то легко обнаружить, что «необязательные» документы традиционного внеправового, технологического проектирования не утрачены и легко могут быть вписаны в «жесткий» исчерпывающий перечень обязательных правовых документов, установленный ГрК РФ. Это утверждение может быть обосновано примером, описывающим возможную последовательность действий при подготовке одного из видов необязательных в правовом отношении промежуточных документов градорегулирования – концепции пространственного развития региона (субъекта Российской Федерации):

1) в соответствии с ГрК РФ принимается решение о совместной подготовке схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации и документов территориального планирования муниципальных образований (схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов городских округов и поселений). Создается комиссия по совместной подготовке документов территориального планирования;

2) утверждается план-график действий, в котором первым промежуточным результатом определяется задача подготовки и утверждения концепции пространственного развития региона. Определяется цель концепции – подготовка заданий (путем определения граничных условий) для последующей подготовки

обязательных документов территориального планирования для всех органов публичной власти, участвующих в процессе совместного территориального планирования;

3) проводятся конкурсы на размещение государственного и муниципальных заказов на подготовку документов территориального планирования. Используется возможность проведения одного конкурса с размещением нескольких лотов (заказов), а также возможность привлечения одного подрядчика на подготовку нескольких заказов. Правовая технология указанных действий описана в рукописи книги «Градостроительный кодекс Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности» – вопрос 16.2: (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=233);

4) на первом этапе подготавливается проект концепции пространственного развития региона. Проект концепции может подготавливаться в качестве раздела программы социально-экономического развития (стратегии экономического развития) региона. Проект концепции рассматривается комиссией и после доработки утверждается органами публичной власти, участвующими в совместном территориальном планировании. На основе утвержденной концепции согласованно подготавливаются уточненные задания на подготовку обязательных документов территориального планирования;

5) на втором этапе в порядке, определенном ГрК РФ подготавливаются, согласовываются, подвергаются государственной экспертизе (при необходимости), проводятся публичные слушания (применительно к генеральным планам поселений и городских округов) и утверждаются документы территориального планирования (предложения о внесении в них изменений – при наличии ранее утвержденных документов территориального планирования);

6) на третьем этапе также совместно с участием различных органов публичной власти под руководством комиссии подготавливаются:

- скоординированные по срокам, объемам и источникам финансирования планы реализации документов территориального планирования;
- программа развития региональной системы градорегулирования. Подробно об этом см. «Рекомендации по развитию системы градорегулирования на региональном и местном уровнях» (http://urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=115&mat_id=350&page_id=7736&from=search).

Органами публичной власти утверждаются планы реализации и программы развития системы градорегулирования применительно к соответствующим территориям;

7) на четвертом этапе начинается реализация планов и программ в соответствии с утвержденными приоритетами по видам действий, территориям, первоочередным проектам. Осуществляется, в частности, подготовка и принятие правил землепользования и застройки, подготовка документации по планировке территории для выделения земельных участков, в том числе для комплексного освоения в целях жилищного строительства. На основе развития информационных систем обеспечения градостроительной деятельности осуществляется мониторинг реализации планов и программ градорегулирования. В оперативном режиме и на регулярной основе подготавливаются предложения о подготовке необходимых документов градорегулирования, о внесении при необходимости изменений в ранее принятые документы, уточняется перечень и содержание приоритетных проектов. Ежегодно вносятся предложения в планы реализации документов территориального планирования, увязанные с объемами и сроками бюджетного и внебюджетного

финансирования.

6. Содержание рекомендательного статуса необязательных в правовом отношении документов градорегулирования. Пример «необязательных» промежуточных документов, предваряющих подготовку документации по планировке территории:

1) «необязательные» промежуточные документы, предваряющие подготовку документации по планировке территории, могут подготавливаться главным образом в случаях, когда окончательная, имеющая правовое значение и определенная ГрК РФ документация утверждается органами местного самоуправления городских округов или поселений. Причины состоят в следующем:

а) назначение «необязательных» промежуточных документов состоит в том, чтобы выработать посредством таких документов содержательные основания и найти оптимальную область решений, которые остаются неясными до тех пор, пока не проведены предваряющие вариантные, эскизные проработки;

б) специфика проектов планировки, утверждаемых «вышестоящими» уровнями публичной власти (муниципальных районов, субъектов Российской Федерации, Российской Федерации) состоит в том, что в этих случаях почти никогда не возникает необходимости прояснения неопределенности и осуществлять вариантные проработки посредством «необязательных» промежуточных документов. Задачи и технология такого вида проектирования таковы, что это можно и нужно делать в рамках подготовки обязательных документов, не прибегая к промежуточной подготовке «необязательных» документов, в данном случае избыточных, потому что:

- основные задачи, решаемые «вышестоящими» уровнями публичной власти – планирование размещения и обеспечение строительства объектов федерального, регионального и районного значения, осуществляемое в контексте всех необходимых ограничений и требований оптимизации принимаемых решений;
- задачи планирования и размещения указанных объектов решаются в два этапа подготовки обязательных документов – схем территориального планирования и проектов планировки, подготавливаемых на основании и в соответствии с утвержденными схемами территориального планирования.

На первом этапе подготовки схем территориального планирования осуществляется выбор из многих возможных вариантов прохождения границ зон планируемого размещения указанных объектов, подготавливаются обоснования применительно к выбранному оптимальному варианту, который в итоге и утверждается в составе схемы территориального планирования.

На втором этапе в пределах утвержденных в составе схемы территориального планирования границ зон планируемого размещения объектов подготавливаются проекты планировки. Такая подготовка также осуществляется на вариантной основе с определением и уточнением границ выделяемого для размещения соответствующего объекта земельного участка. Выбранное оптимальное решение также обосновывается посредством подготовки обосновывающих материалов к проекту планировки. Следует особо подчеркнуть, что ГрК РФ не блокирует и допускает все три потенциально возможные технологические схемы действий:

- схему последовательного выполнения двух этапов (сначала схема территориального планирования, потом – проект планировки в соответствии с утвержденной схемой);
- схему параллельного (одновременного) выполнения двух этапов – и схемы территориального планирования, и проекта планировки. При второй схеме проект планировки «не доводится» до правового

результата, а используется как технологическая подготовка обоснования оптимального решения, предлагаемого в процессе подготовки и в составе проекта схемы территориального планирования. После утверждения схемы территориального планирования выполняется следующий этап – подготавливается проект планировки территории, «доводится» до правового результата работа, выполненная на предшествующем этапе, утверждается проект планировки территории;

- схему корректировки схемы территориального планирования, необходимость которой может быть выявлена в процессе подготовки проекта планировки.

Очевидно, что из трех возможных схем вторая является наиболее оптимальной. Очевидно также, что вторая схема не может быть универсальной, применимой ко всем случаям жизни. Поэтому важно понимать принципиальное различие между задачами федерального закона, широкими правовыми рамками, задаваемыми ГрК РФ, которые вмещают в себя все потенциально возможное разнообразие конкретных технологий проектирования – с одной стороны, и задачами проектирования, которые состоят в свободном выборе наиболее оптимальной технологии применительно к каждому конкретному случаю без стеснения такого выбора нормами закона.

Таким образом, практически все необходимые технологические действия по проектированию в рассматриваемых случаях могут быть осуществлены в рамках подготовки обязательных документов градорегулирования. Тем не менее можно допустить возможность (которая также не блокируется ГрК РФ) подготовки предваряющих «необязательных» документов. Например, в случае необходимости размещения значимого в градостроительном отношении объекта регионального значения в пределах сложившейся застройки города с последующим формированием выразительного архитектурного ансамбля. В подобного рода случаях может применяться схема подготовки необязательных в правовом отношении «эскизных» документов, изложенная ниже;

в) специфика документации по планировке территории, утверждаемой органами местного самоуправления городских округов и поселений, состоит в том, что содержание полномочий этих органов определяется не только и не столько планированием размещения и обеспечения строительства «своих собственных» объектов (как это имеет место применительно к «вышестоящим» уровням публичной власти, о чем говорилось выше), сколько в обеспечении правовых условий для градостроительной деятельности, осуществляемой частными лицами. Подробнее об этом см. вопрос 20.2, обсужденный в рукописи книги «Градостроительный кодекс Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности» (http://www.urbanecconomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=233). Очевидно, что степень неопределенности, а также степень сложности задач нахождения оптимальных по комплексу критериев (включая архитектурно-художественные) решений в рассматриваемых случаях наиболее высока. Очевидно также наличие прямой зависимости между возрастанием степени сложности задач и увеличением количества технологических этапов проектирования (ещё не приводящих непосредственно к значимым в правовом отношении результатам), помогающих находить наиболее оптимальные решения и последовательно «ведущих» к итоговым значимым в правовом отношении результатам, фиксируемым в обязательных документах градорегулирования. В этом заключаются причины того, почему при рассмотрении вопроса о технологии подготовки «необязательных» промежуточных документов эскизного характера, предваряющих подготовку документации по планировке территории, следует

сосредоточиться на организационных схемах, которые могут применяться органами местного самоуправления городских округов и поселений;

2) «необязательные» промежуточные документы эскизного характера, предваряющие подготовку обязательной в правовом отношении документации по планировке территории, могут подготавливаться, например, в виде концепции планировочной организации и развития соответствующей территории;

3) следует предостеречь от соблазна превратить «необязательные» промежуточные документы эскизного характера (концепции планировочной организации и развития территории) в обязательные документы путем установления соответствующих норм региональными или местными нормативными правовыми актами. Причины неадекватности подобных попыток излагались выше. Применительно же к рассматриваемым случаям есть своя специфика, а причины того, почему не рекомендуются указанные действия, состоят в следующем:

а) невозможно посредством регионального закона, или нормативного правового акта муниципального района вменить в обязанность органам местного самоуправления городских округов и поселений подготавливать необязательные в правовом отношении документы. Подобного рода нормы неправомерны по причине несоответствия федеральному законодательству, не допускающему установление дополнительных полномочий и обязанностей для органов местного самоуправления, не установленных федеральными законами, в данном случае – ГрК РФ;

б) органы местного самоуправления городских округов и поселений могут посредством муниципальных нормативных правовых актов вменить самим себе в обязанность подготавливать необязательные в правовом отношении документы эскизного характера. Однако, установление таких обязанностей следует считать нецелесообразным по следующим причинам:

- будет сужена область свободы выбора действий: в обязательном порядке будут подготавливаться необязательные документы даже в тех случаях, когда необходимость в их подготовке не возникает;
- если возникает необходимость, то всегда есть возможность (которая не блокируется ГрК РФ) подготавливать необязательные в правовом отношении документы на основе административных решений, принимаемых в каждом конкретном случае в соответствии с особенностями ситуации;

4) рекомендуемая схема обеспечения подготовки необязательного в правовом отношении, но значимого на промежуточном этапе проектирования документа - концепции планировочной организации и развития соответствующей территории состоит в следующем:

а) проведение первого конкурса на размещение муниципального заказа на подготовку задания на разработку документации по планировке территории, в отношении которой первоначально необходимо выбрать наилучшие эскизные предложения:

- претендентам на участие в конкурсе на подготовку указанного задания представляются необходимые графические материалы и информация, относящиеся к территории, по поводу развития которой участникам конкурса предлагается подготовить соответствующие эскизные предложения;
- условия участия в конкурсе – представление в виде приложения к заявке на участие «Концепции (эскиза) планировочной организации и развития территории»;
- выбор победителя осуществляет комиссия (градостроительный

совет), оценивающая представленные эскизные предложения;

- с победителем конкурса заключается контракт на подготовку задания на разработку обязательной в правовом отношении документации по планировке территории, в отношении которой им подготовлены наилучшие концептуальные предложения в эскизном виде;
- при определении стоимости контракта на подготовку задания учитывается как стоимость работ по подготовке эскиза-концепции, прилагаемого к заявке на участие в конкурсе, так и стоимость работ по подготовке самого задания после проведения конкурса. По существу, победитель конкурса получает премию за уже выполненную наилучшую работу, а также оплачиваемое право продолжить эту работу путем подготовки следующего технологического документа – задания;

б) задание может быть двух типов:

- задание первого типа – подготовка проектов документов, необходимых для проведения аукциона на право заключить договор о развитии застроенной территории в соответствии со статьями 46.1-46.3 ГрК РФ. В рамках такого задания проекты документов для проведения аукциона могут подготавливаться в случаях, когда соответствующая территория отвечает критериям, установленным частями 3-5 статьи 46.1 ГрК РФ. В состав проектов документов для проведения аукциона включаются: проект границ подлежащей развитию территории, расчётные показатели обеспеченности территории объектами социальной и инженерной инфраструктуры, предельные параметры проекта (увязанные с градостроительными регламентами);
- задание второго типа – подготовка проекта документации по планировке территории. Действия по подготовке такого задания и действия, осуществляемые в соответствии с таким заданием, описаны ниже;

в) проведение второго конкурса на размещение муниципального заказа на подготовку документации по планировке территории в соответствии с подготовленным заданием, отвечающем наилучшему эскизу-концепции:

- подготовленное победителем первого конкурса задание включается в состав документов по проведению второго конкурса. При этом победитель первого конкурса – разработчик задания участвует и во втором конкурсе, при наличии у него такого желания; имеет наилучшие шансы стать победителем и второго конкурса по причине того, что в условиях конкурса отражаются позиции, свидетельствующие о наличии или отсутствии опыта работы участников конкурса применительно к конкретной территории, по поводу развития которой проводится конкурс;
- с победителем конкурса заключается муниципальный контракт на подготовку документации по планировке территории;

г) подготовленная документация по планировке территории проверяется на соответствие заданию и установленным требованиям, обсуждается на публичных слушаниях. В составе такой документации может быть подготовлен проект границ территории, в отношении которой планируется использование процедур в рамках нового правового института «развития застроенных территорий», определённого

статьями 46.1–46.3 ГрК РФ (в случаях, когда соответствующая территория отвечает критериям, установленным частями 3-5 статьи 46.1 ГрК РФ);

д) далее могут осуществляться действия по двум направлениям:

- направление 1 – без использования процедур в рамках института «развития застроенных территорий» (когда территория не отвечает критериям, установленным частями 3-5 статьи 46.1 ГрК РФ). На основании утвержденной документации по планировке территории и градостроительных планов земельных участков в составе такой документации проводятся землеустроительные работы в части выноса на местность границ вновь образованных земельных участков, осуществляется их кадастровый учет, осуществляются действия по предоставлению сформированных земельных участков, которые являются свободными от прав третьих лиц (уплотнение застройки на свободных земельных участках – при их наличии);
- направление 2 – с использованием процедур в рамках института «развития застроенных территорий» (когда территория отвечает критериям, установленным частями 3-5 статьи 46.1 ГрК РФ): принятие решения о развитии застроенной территории, проведение аукциона на право заключить договор о развитии застроенной территории. При этом есть два варианта в отношении проекта документации по планировке территории, подготовленного до проведения аукциона. Вариант 1: подготовленный проект не проходит стадию формального утверждения; из проекта используются три компонента для проведения аукциона - границы подлежащей развитию территории, расчётные показатели обеспеченности территории объектами социальной и инженерной инфраструктуры, предельные параметры проекта (увязанные с градостроительными регламентами). Вариант 2: подготовленный проект документации по планировке территории проходит стадию формального утверждения, при этом утверждаются те же позиции, что и в первом варианте. Как в первом, так и во втором варианте победитель аукциона, фактически оставаясь в предписанных ему рамках концепции, подготавливает документацию по планировке территории, которая проходит официальные стадии обсуждения и утверждения;

е) после предоставления свободных от прав третьих лиц земельных участков (направление 1) или проведения аукциона на право заключить договор о развитии застроенной территории (направление 2) выполняются следующие действия:

- направление 1: лица, которым предоставлены свободные от прав третьих лиц земельные участки, подготавливают в соответствии с градостроительными планами земельных участков проектную документацию, получают разрешения на строительство, осуществляют строительство, получают разрешение на ввод построенных, реконструированных объектов в эксплуатацию;
- направление 2: победитель аукциона на право заключить договор о развитии застроенной территории выполняет всё необходимые действия, предусмотренные договором.

Изложенная организационная схема позволяет подготавливать, выбирать и последовательно реализовывать на практике наилучшую концепцию организации

территории.

7. Публичные слушания применительно к проектам «необязательных» документов градорегулирования. Отдельные позиции по поводу данного вопроса уже были изложены выше, поэтому сейчас целесообразно свести их воедино:

1) согласно ГрК РФ обязательные публичные слушания применительно к обязательным документам градорегулирования правомочны проводить только органы местного самоуправления поселений и городских округов;

2) ГрК РФ не определены, не могут и не должны определяться «необязательные» промежуточные документы градорегулирования, подготовка которых, однако, не блокируется ГрК РФ. Поэтому и не установлено запрета, а значит допускается проведение публичных слушаний применительно к «необязательным» промежуточным документам градорегулирования. При этом возникает вопрос, могут ли в указанных случаях публичные слушания проводить помимо органов местного самоуправления поселений и городских округов, также и «вышестоящие» органы публичной власти – муниципальных районов, субъектов Российской Федерации, Российской Федерации? На этот вопрос должен быть дан отрицательный ответ по следующей причине. Один орган публичной власти не может действовать «через голову» другого органа публичной власти. Публичные слушания – это непосредственное общение местной публичной власти с гражданами. Такое непосредственное общение (без иных публичных посредников) может состояться только в случае общения населения с органами местного самоуправления поселений и городских округов. Если, например, публичная власть субъекта Российской Федерации желает выяснить мнение населения по поводу проекта «необязательного» документа градорегулирования (например, проекта концепции пространственного развития региона), то имеется несколько способов действий:

- получить согласование комиссии по совместной подготовке проекта документа, в составе которой имеются представители органов местного самоуправления, опосредованно представляющие интересы населения – в случае, когда проект документа разрабатывается в порядке совместной подготовки;
- получить опосредованное согласование со стороны органов местного самоуправления, представляющих интересы избравшего эти органы населения. При этом органы местного самоуправления для подготовки соответствующего заключения вправе по своей собственной инициативе провести необязательные (не предписанные федеральным законом в качестве обязательных) публичные слушания по поводу необязательного в правовом отношении проекта документа градорегулирования, подготовленного субъектом Российской Федерации;
- провести опрос социологический опрос населения;
- провести обсуждение проекта документа в средствах массовой информации, получить отзывы посетителей выставки публично представленного проекта документа и пр.;

3) невозможно посредством регионального закона или нормативного правового акта муниципального района вменить в обязанность органам местного самоуправления городских округов и поселений проводить в обязательном порядке публичные слушания применительно к необязательным в правовом отношении проектам документов. Подобного рода нормы неправомерны по причине несоответствия федеральному законодательству, не допускающему установление дополнительных полномочий и обязанностей для органов местного самоуправления, не установленных федеральными

законами, в данном случае – ГрК РФ;

4) органы местного самоуправления городских округов и поселений могут посредством муниципальных нормативных правовых актов вменить самим себе в обязанность проводить публичные слушания применительно к необязательным в правовом отношении документам. Однако установление таких обязанностей следует считать нецелесообразным по следующим причинам:

- будет сужена область свободы выбора: в обязательном порядке будут совершаться действия даже в тех случаях, когда необходимости в них не возникает;
- если же возникает необходимость в проведении публичных слушаний, то всегда есть возможность (которая не блокируется ГрК РФ) их проводить на основе специальных административных решений, принимаемых не на основе универсальной (безразличной к особенностям ситуации) правовой нормы, а в каждом конкретном случае, сообразуясь со спецификой ситуации;

5) если возникает необходимость проводить публичные слушания применительно к «необязательным» документам градорегулирования (по инициативе органов местного самоуправления или граждан), то такие слушания могут проводиться в том же порядке, в каком они проводятся применительно к обязательным установленным ГрК РФ документам градорегулирования.

1.5.5. Место публичных слушаний в технологической цепочке действий по поводу подготовленных проектов документов градорегулирования: проверка – согласования – публичные слушания – утверждение

В данном разделе рассматриваются действия только по поводу проектов документов градорегулирования, подготовку которых обеспечивает публичная власть. Действия же по поводу заявлений, направляемых публичной властью частными лицами: заявлений о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использованные недвижимости и заявлений о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, будут рассмотрены ниже - в разделах 1.10 и 1.11 настоящих рекомендаций.

ГрК РФ установил три обязательных вида документов градорегулирования, которые утверждаются органами местного самоуправления городских округов и поселений и применительно к проектам которых указанные органы публичной власти должны в обязательном порядке проводить публичные слушания. Это:

- 1) проекты генеральных планов поселений или городских округов, а также предложения о внесении изменений в генеральные планы;
- 2) проекты правил землепользования и застройки, а также предложения о внесении изменений в правила;
- 3) проекты документации по планировке территории.

Публичные слушания – это часть процесса градорегулирования. Это особым образом организованные действия, до и после осуществления которых выполняются некоторые иные действия. Необходимо разобраться, что это за действия, для чего и как они осуществляются до и после публичных слушаний.

До публичных слушаний в отношении указанных проектов документов градорегулирования в обязательном порядке осуществляются: 1) проверка на соответствие установленным требованиям, в том числе путем возможного проведения государственной экспертизы применительно к проектам генеральных планов (при необходимости); 2) согласования с иными органами публичной власти применительно к проектам генеральных планов. После публичных слушаний осуществляется только одно

действие – утверждение.

Примечательно само место расположения публичных слушаний в технологической цепочке действий – перед утверждением. Это означает, что публичная власть предъявляет гражданам на рассмотрение проект документа только после того, как он проверен должным образом, то есть такой проект документа, за качество и безопасность которого публичная власть готова отвечать перед гражданами.

Рассмотрим, какие конкретные действия осуществляются в отношении различных проектов документов градорегулирования до начала процесса проведения публичных слушаний.

Действия до начала процесса проведения публичных слушаний применительно к проекту генерального плана городского округа или поселения (применительно к предложениям о внесении изменений в генеральный план) – это:

1) проверка на соответствие требованиям технических регламентов (требованиям безопасности). То, что такая проверка проводится, следует из части 2 статьи 59 ГрК РФ. Согласно этой норме органы местного самоуправления в полном объеме обязаны возмещать вред, причиненный по причине несоответствия генерального плана требованиям технических регламентов. То есть несут полную ответственность за качество документа в части безопасности. Очевидно, что для обеспечения такой ответственности и во имя предотвращения наступления случаев, связанных с возмещением вреда, органы местного самоуправления обязаны обеспечивать соответствующую проверку проекта документа. ГрК РФ предусматривает и допускает следующие формы проверки и их сочетания:

- проверка, осуществляемая уполномоченным местным органом по вопросам градорегулирования (органом архитектуры и градостроительства);
- проверка, осуществляемая посредством проведения государственной экспертизы, - в случаях, когда орган местного самоуправления сочтет необходимым провести и оплатить такую экспертизу. Кроме этого, согласно части 6 статьи 25 ГрК РФ правом направить представленный на согласование проект генерального плана на государственную экспертизу обладает уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в случаях, установленных Правительством Российской Федерации;
- проверка, осуществляемая независимыми экспертами, которые могут привлекаться для этой цели;

2) согласование проекта генерального плана в соответствующих частях, которое осуществляется в соответствии со статьей 25 ГрК РФ, уполномоченными органами Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального района (в случае генерального плана поселения, соседних муниципальных образований).

Что касается действий до начала процесса проведения публичных слушаний применительно к проекту правил землепользования и застройки городского округа или поселения (применительно к предложениям о внесении изменений в правила), то согласование в виде формализованных действий, осуществляемых иными органами публичной власти, не проводится, но оно проводится иным образом - в виде проверки всех содержательных позиций, присущих формализованному согласованию, и при такой проверке учитываются в обязательном порядке интересы иных органов публичной власти, отраженные в утвержденных ими документах градорегулирования (часть 9 статьи 31 ГрК РФ). При этом за иными органами публичной власти остается право в судебном порядке оспорить решение об утверждении правил землепользования и застройки в случае допущенного несоответствия правил ранее утвержденным иными

органами публичной власти документам градорегулирования (часть 5 статьи 32 ГрК РФ). Поэтому применительно к проекту правил землепользования и застройки должны осуществляться два вида проверок:

1) проверка на соответствие требованиям технических регламентов (требованиям безопасности). То, что такая проверка проводится, следует из части 9 статьи 31 и части 2 статьи 59 ГрК РФ. Согласно последней норме органы местного самоуправления в полном объеме обязаны возмещать вред, причиненный по причине несоответствия правил землепользования требованиям технических регламентов. То есть несут полную ответственность за качество документа в части безопасности. Очевидно, что для обеспечения такой ответственности и во имя предотвращения наступления случаев, связанных с возмещением вреда, органы местного самоуправления обязаны обеспечивать соответствующую проверку проекта документа;

2) проверка, осуществляемая согласно части 9 статьи 31 ГрК РФ, на соответствие генеральному плану поселения, генеральному плану городского округа, схемам территориального планирования муниципального района (применительно к правилам землепользования и застройки поселения), схемам территориального планирования субъекта Российской Федерации (в части, относящейся к территории соответствующего муниципального образования), схемам территориального планирования Российской Федерации (в части, относящейся к территории соответствующего муниципального образования).

ГрК РФ предусматривает и допускает следующие формы проверки и их сочетания:

- проверка, осуществляемая уполномоченным местным органом по вопросам градорегулирования (органом архитектуры и градостроительства);
- проверка, осуществляемая независимыми экспертами, которые могут привлекаться для этой цели.

До начала процесса проведения публичных слушаний применительно к документации по планировке территории должны осуществляться два вида проверок:

1) проверка на соответствие требованиям технических регламентов (требованиям безопасности). То, что такая проверка проводится, следует из части 10 статьи 45 и части 2 статьи 59 ГрК РФ. Согласно последней норме органы местного самоуправления в полном объеме обязаны возмещать вред, причиненный по причине несоответствия документации по планировке территории требованиям технических регламентов. То есть несут полную ответственность за качество документа в части безопасности. Очевидно, что для обеспечения такой ответственности и во имя предотвращения наступления случаев, связанных с возмещением вреда, органы местного самоуправления обязаны обеспечивать соответствующую проверку проекта документа;

2) проверка, осуществляемая согласно части 10 статьи 45 ГрК РФ, на соответствие документам территориального планирования, правилам землепользования и застройки, границам зон с особыми условиями использования территорий (водоохранных, санитарно-защитных зон, зон охраны объектов культурного наследия, иных зон).

ГрК РФ предусматривает и допускает следующие формы проверки и их сочетания:

- проверка, осуществляемая уполномоченным местным органом по вопросам градорегулирования (органом архитектуры и градостроительства);
- проверка, осуществляемая независимыми экспертами, которые могут привлекаться для этой цели.

Применительно к институту утверждения документов градорегулирования, утверждаемых органами местного самоуправления городских округов и поселений, ГрК РФ установил следующие принципы и требования:

1) утверждение может состояться только после проведения публичных слушаний и с учетом их результатов;

2) утвержден может быть только такой документ градорегулирования, применительно к проекту которого представлен комплект документов: а) подтверждающих его соответствие требованиям технических регламентов; б) наличие согласований, представленных иными органами публичной власти (применительно к проекту генерального плана); в) протоколы публичных слушаний и заключение комиссии, проводившей публичные слушания. Более подробно об этом см. раздел 1.14 настоящих рекомендаций;

3) численное большинство (выражаемое не только показателями абсолютного большинства, но и любым иным численным соотношением, принимаемым за факт наличия большинства) представителей какой-либо позиции, предъявленной на публичных слушаниях, не может обязывать принимающих решения лиц к автоматическому принятию позиции большинства (доказательство этого утверждения см. раздел 1.5.3 настоящих рекомендаций);

4) обязательное опубликование результатов публичных слушаний;

5) обязательное опубликование утвержденного документа в части, определенной ГрК РФ.

1.6. Типология предметов публичных слушаний по вопросам градорегулирования

На публичных слушаниях должен обсуждаться проект одного из тех видов документов, содержание каждого из которых, а также утверждаемые позиции каждого из которых четко определены ГрК РФ. Поэтому темы обсуждений на публичных слушаниях не могут быть всеохватными. Такие темы по необходимости должны быть ограниченными и нацеленными на результат – на утверждение документа, или на отклонение проекта документа. Необходимое ограничение должно быть зафиксировано predetermined ГрК РФ предметами обсуждений.

Есть общие и специальные положения, относящиеся к предметам обсуждения на публичных слушаниях. Общие положения – это типология предметов обсуждения применительно ко всем без исключения случаям, а специальные положения – это дифференциация общих предметов обсуждения применительно к каждому конкретному случаю. Иными словами, имеются две задачи: 1) предъявить общую типологию предметов публичных слушаний и 2) составить перечень предметов публичных слушаний применительно к каждому из пяти случаев, когда такие слушания должны проводиться в обязательном порядке.

Предметы публичных слушаний применительно к любому проекту документа, заявлению определяются двумя группами вопросов. Первая – это вопросы, которые должны быть предъявлены на обсуждение, вторая – вопросы, которые могут быть предъявлены, но могут и не предъявляться на обсуждение по причине того, что они прямо не относятся к позициям, подлежащим утверждению.

Вопросы, которые должны быть в обязательном порядке предъявлены на обсуждение, включают вопросы подтверждения соответствия проекта документа обязательным формализованным требованиям и вопросы обоснованности содержания неформализуемых предложений, содержащихся в проекте документа и подготовленных в рамках безусловного соблюдения формализованных требований.

Вопросы подтверждения соответствия проекта документа обязательным формализованным требованиям. В системе правового градорегулирования требованиями могут стать только те позиции, которые формализованы, а в обязательном порядке можно выполнять только те позиции, которые формализованы как требования.

Могут быть только два вида обязательных формализованных требований, на соответствие которым необходимо в обязательном порядке подтверждать (перед участниками публичных слушаний и перед утверждающим документ органом) соответствие каждого из рассматриваемых проектов документов или заявлений:

а) технические регламенты безопасности (до принятия которых действуют нормативные технические документы). Доказательство наличия соответствия техническим регламентам является предметом обязательной проверки проекта документа, заявления, осуществляемого уполномоченным органом градорегулирования до того, как проект документа, заявления будет предъявлен на публичные слушания. Участники публичных слушаний имеют право усомниться в наличии такого соответствия и потребовать доказательство его наличия. При отсутствии подтверждения и (или) доказательства о соответствии техническим регламентам безопасности документ вообще не должен утверждаться, а положительное решение по поводу заявления не должно выдаваться. В противном случае утверждающий орган заведомо совершает неправомерное, противоречащее законодательству действие, которое может быть оспорено в суде любым лицом;

б) позиции документов градорегулирования, ранее утвержденных различными органами публичной власти, а также иных документов (например, государственного земельного кадастра), которые в совокупности фиксируют подлежащие обязательному учету ограничения, в пределах которых могут подготавливаться предложения проекта документа.

Вопросы обоснованности содержания неформализуемых предложений, содержащихся в проекте документа и подготовленных в рамках безусловного соблюдения формализованных требований – это вопросы, определяемые ГрК РФ как позиции, подлежащие утверждению применительно к каждому виду проектов документов, заявлений, по поводу которых в обязательном порядке проводятся публичные слушания.

Вопросы, которые могут быть предъявлены, но могут и не предъявляться на обсуждение по причине того, что они прямо не относятся к позициям, подлежащим утверждению, включают:

- вопросы о содержании предложений, подготовленных в рамках проекта документа, которые таким документом не утверждаются, но могут стать после одобрения (в том числе полученном на публичных слушаниях) и утверждения документа заданием для реализации одобренных предложений посредством инициирования принятия соответствующих документов другими органами публичной власти. К этим вопросам могут относиться, например, вопросы об изменении черты населенного пункта, об изменении границ категорий земель, решения по которым правомочны принимать не органа местного самоуправления, а органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- вопросы, по поводу которых решения не утверждаются обсуждаемым документом и которые имеют характер рекомендаций для последующих действий по реализации соответствующих позиций после утверждения документа органом местного самоуправления.

Если вторая группа «необязательных» вопросов выносится на публичные слушания, то их обсуждение должно проходить применительно к обосновывающим материалам к проекту соответствующего документа, содержащих соответствующие предложения – задачи для дальнейшей реализации после утверждения представленного

проекта документа. В этом случае в решении об утверждении документа могут быть сформулированы поручения соответствующим уполномоченным органам.

1.7. Предметы публичных слушаний по обсуждению проекта генерального плана городского округа, поселения, проекта предложений о внесении изменений в генеральный план

1.7.1. Предметы обязательного предъявления в порядке информирования – не подлежащие утверждению, но подлежащие безусловному выполнению требования

Предметами обязательного предъявления на обсуждение являются не подлежащие утверждению, но подлежащие безусловному выполнению вопросы - формализованные требования, соответствие которым характеризует качество проекта генерального плана с содержательных и правовых позиций, требования адекватного учета существующих правовых фактов и доказательства соответствия проекта генерального плана обязательным требованиям безопасности.

Вопрос (1) – об удостоверении и доказательстве наличия соответствия проекта генерального плана документам градорегулирования, ранее утвержденным другими органами публичной власти – муниципальным районом (применительно к поселению), субъектом Российской Федерации, Российской Федерацией:

- схемам территориального планирования, распространяющим свое действие на территорию городского округа, поселения в части границ зон планируемого размещения объектов районного (применительно к поселению), регионального, федерального значения;
- проектам планировки, подготовленным и утвержденным в соответствии со схемами территориального планирования и определившим границы земельных участков для размещения объектов районного, регионального, федерального значения.

Есть два способа предъявления в порядке информирования ответа на этот вопрос участникам публичных слушаний:

1) предъявление копий документов о согласовании проекта генерального плана, представленных иными органами публичной власти (включая согласования со стороны органов местного самоуправления городских округов, поселений, имеющих общую границу с соответствующим муниципальным образованием) в соответствии с требованиями статьи 25 ГрК РФ;

2) специальное отображение в графических материалах проекта генерального плана позиций, относящемуся к данному вопросу – например, отображение из ранее утвержденных документов градорегулирования границ зон планируемого размещения объектов районного, регионального, федерального значения, границ зон охраны объектов культурного наследия федерального и регионального значения.

Вопрос (2) – об удостоверении и доказательстве наличия соответствия проекта генерального плана требованиям технических регламентов (а до их утверждения – требованиям ранее утвержденных нормативных технических документов). Например, о наличии такого соответствия применительно к зафиксированным в проекте генерального плана:

- границам зон с особыми условиями использования территорий (санитарно-защитных, водоохранных зон, зон

микросейсмораионирования и иных зон);

- границам зон планируемого размещения объектов транспортной и инженерно-технической инфраструктуры (в части соответствия их параметров – ширины, уклонов, радиусов прохождения трасс, иных параметров – требованиям технических регламентов);
- иным позициям.

Есть три способа предъявления в порядке информирования ответа на этот вопрос участникам публичных слушаний, а также различные сочетания этих трех способов:

1) положительное заключение уполномоченного в области градорегулирования органа местного самоуправления;

2) положительное заключение государственной экспертизы документов территориального планирования - в случае проведения такой экспертизы;

3) заключения независимых негосударственных экспертов – в случае их привлечения для подготовки заключений.

Вопрос (3) – об удостоверении адекватного учета существующих правовых фактов. Это, в частности, вопрос об удостоверении адекватной фиксации в графических материалах проекта генерального плана существующих границ (вне зависимости от наличия или отсутствия предложений об их изменении):

- поселения, городского округа;
- населенных пунктов, входящих в состав поселения, городского округа;
- земель, изменять границы которых органы местного самоуправления неправомерны - земель сельскохозяйственного назначения, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны и безопасности, земель иного специального назначения, земель лесного фонда, земель водного фонда, земель особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения;
- земель, изменять границы которых могут органы местного самоуправления (если такое изменение не влечет изменения границ земель, в отношении которых решения принимают «вышестоящие» уровни публичной власти), - земель промышленности, энергетики, транспорта, связи;
- территорий объектов культурного наследия;
- зон с особыми условиями использования территорий;
- земельных участков, которые предоставлены для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения либо на которых размещены объекты капитального строительства, находящиеся в государственной или муниципальной собственности;
- территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и воздействия их последствий.

Есть два способа предъявления в порядке информирования этого вопроса участникам публичных слушаний – предоставление положительных заключений, подготавливаемых на стадии согласования проекта документа до официального начала публичных слушаний: 1) уполномоченного в области градорегулирования органа местного самоуправления; 2) иных уполномоченных органов.

1.7.2. Предметы обязательного предъявления для обсуждения - подлежащие утверждению вопросы содержания предлагаемых решений

Вопрос (4) – о содержании положений территориального планирования - цели и задачи территориального планирования, перечень и содержание мероприятий по территориальному планированию, предлагаемая последовательность их выполнения.

Этот вопрос включает в себя несколько значимых компонентов, в том числе:

- о специфике, общих характеристиках и параметрах планируемого развития на долгосрочную, среднесрочную и ближайшую перспективу;
- содержании и обосновании приоритетов и необходимости соответствующих первоочередных проектов;
- предложениях к проекту плана реализации генерального плана, прежде всего в части соотнесенности предложений с объемами и источниками финансирования, включая бюджетное.

Данный вопрос, особенно в части предлагаемой последовательности выполнения мероприятий территориального планирования, имеет «инфраструктурный» характер, то есть его рассмотрение приобретает выраженную конкретность и «осязаемость» при рассмотрении иных вопросов, в частности вопросов 6 и 7, содержание которых изложено ниже.

Должны использоваться два способа предъявления этого вопроса участникам публичных слушаний для содержательного и аргументированного обсуждения: 1) опубликование проекта положений о территориальном планировании в составе проекта генерального плана, который в соответствии с частью 9 статьи 24 ГрК РФ подлежит обязательному опубликованию; 2) предъявление участникам публичных слушаний по их запросу соответствующих разделов обосновывающих материалов, доказывающих целесообразность предлагаемых решений.

Вопрос (5) – о границах функциональных зон и параметрах планируемого развития таких зон. При обсуждении данного вопроса следует учитывать три важных содержательных аспекта:

1) «увязка» с помощью функционального зонирования генерального плана объемов планируемого строительства с объемами потребных для него инженерных ресурсов, с параметрами систем жизнеобеспечения. Тем самым закладываются основания и для планирования финансового. В этом состоит необходимость функционального зонирования, которое позволяет сделать «технологический переход» к зонированию правовому, но само функциональное зонирование генерального плана не имеет и не может иметь правового характера ввиду невозможности распространить его в обязательном порядке на неограниченный круг лиц. Более подробно причины такого положения дел изложены при обсуждении вопроса 20 в рукописи книги «Градостроительный кодекс Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности» (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=233);

2) соотношение и правовой статус двух видов зонирования - функционального (технологического) зонирования генерального плана и градостроительного (правового) зонирования, осуществляемого с учетом генерального плана посредством подготовки правил землепользования и застройки. Более подробно об этом см. «Рекомендации по подготовке правил землепользования и застройки», которые размещены на сайте Фонда «Институт экономики города» (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=314&from=fp&page_id=7185);

3) определенная ГрК РФ необходимость подготовки с учетом генерального плана правил землепользования и застройки, а также наличие правовых последствий, наступающих после 1 января 2010 года в случае отсутствия таких правил. Более подробно об этом см. вопрос 15.4, обсуждаемый в рукописи книги «Градостроительный кодекс Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности» (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=233).

Содержание данного вопроса раскрывается участникам публичных слушаний путем: 1) обязательного опубликования соответствующей графической информации проекта генерального плана (в силу требования части 9 статьи 24 ГрК РФ); 2) предъявления соответствующих разделов обосновывающих материалов к проекту генерального плана, доказывающих целесообразность предлагаемых решений; 3) организации экспозиции демонстрационных материалов проекта генерального плана (требование части 5 статьи 24 ГрК РФ).

Следует особо выделить ещё одну группу вопросов – это вопросы о планировании размещения объектов капитального строительства местного значения, необходимых для осуществления полномочий органов местного самоуправления поселения, органов местного самоуправления городского округа – объектов инженерно технического обеспечения и дорожной инфраструктуры (объектов электро-, тепло-, газо- и водоснабжения; автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений), а также иных объектов, включая социальные. Эту группу вопросов целесообразно предъявлять и обсуждать на публичных слушаниях по следующим позициям:

- вопрос (6) об обоснованности вариантов и учете последствий определения проектом генерального плана зон планируемого размещения объектов инженерной и дорожной инфраструктуры;
- вопрос (7) о решении в проекте генерального плана проблемы комплексности планирования размещения объектов различного значения (местного, районного, регионального) с учетом разграничения полномочий органов публичной власти;
- вопрос (8) об определении в проекте генерального плана параметров развития объектов инженерно-технической и социальной инфраструктуры с позиций наличия или отсутствия рекомендательных нормативов градостроительного проектирования.

Вопрос (6) – об обоснованности вариантов и учете последствий определения проектом генерального плана зон планируемого размещения объектов инженерной и дорожной инфраструктуры особо значим для участников публичных слушаний – владельцев недвижимости. Причина: возможность принудительного изъятия путем выкупа принадлежащей им недвижимости для реализации государственных и муниципальных нужд – для прокладки (расширения) улиц, дорог, сетей и объектов инженерного обеспечения. Подробно этот вопрос изложен в аналитической записке «Об изъятии земельных участков и жилых домов для строительства нового жилья» (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=346&from=fp&page_id=7657).

Кроме того, данный вопрос содержательно сопрягается с вопросом (4) в части предлагаемой последовательности выполнения мероприятий территориального планирования – приоритетных и первоочередных проектов, относящихся к прокладке (расширению) улиц, дорог, строительству сетей и объектов инженерного обеспечения на месте подлежащих изъятию и сносу объектов недвижимости.

Содержание данного вопроса раскрывается участникам публичных слушаний

путем: 1) обязательного опубликования соответствующей графической информации проекта генерального плана (в силу требования части 9 статьи 24 ГрК РФ); 2) предъявления соответствующих разделов обосновывающих материалов к проекту генерального плана, доказывающих целесообразность предлагаемых решений (отсутствие других вариантов размещения соответствующих объектов); 3) организации экспозиции демонстрационных материалов проекта генерального плана (требование части 5 статьи 24 ГрК РФ).

Вопрос (7) – о решении в проекте генерального плана проблемы комплексности планирования размещения объектов различного значения (местного, районного, регионального) с учетом требования федерального законодательства о недопустимости пересечения полномочий различных органов публичной власти. При подготовке к обсуждению этого вопроса (которая должна осуществляться ещё на стадии подготовки проекта генерального плана, впрочем, как и всех иных подлежащих обязательному обсуждению вопросов) должно учитываться следующее.

Во-первых, имеется юридический факт (закрепленный принципами Конституции РФ и федеральными законами), игнорировать который недопустимо и который состоит в том, что полномочия различных уровней и органов публичной власти не могут и не должны пересекаться. По этой причине на территории любого городского округа, поселения могут, имеют право действовать как минимум два-три субъекта публичной власти, осуществляющих «свое собственное» территориальное планирование – городской округ или поселение, муниципальный район (на территории поселения), субъект Российской Федерации. Каждый из них в силу своих собственных полномочий (которые могут быть приравнены к обязательствам перед избравшим их населением), должен обеспечивать, в частности, размещение и строительство объектов местного значения (городской округ, поселение), объектов районного значения (муниципальный район на территории поселений) и объектов регионального значения (субъект Российской Федерации). В силу этого правового факта неизбежно возникает и должна целенаправленно решаться задача выбора оптимальных способов обеспечения взаимодействия нескольких уровней публичной власти в целях достижения необходимой полноты и комплексности территориального планирования в городских округах и поселениях. Об этом более подробно см. 1) вопросы 7, 9, 12, 16, изложенные в рукописи книги «Градостроительный кодекс Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности» (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=233), а также модель закона субъекта Российской Федерации о градостроительной деятельности (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=315&from=fp&page_id=7188).

Во-вторых, полное и окончательное разделение «без пересечений» объектов различного значения (федерального значения, регионального значения, районного и местного значения) невозможно и нецелесообразно. Причины, объясняющие такое положение дел, изложены при обсуждении вопроса 8.5 в рукописи книги «Градостроительный кодекс Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности» (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=233). Поэтому любой способ разделения «без пересечений» по необходимости будет ситуативным – «привязанным» к конкретным условиям и обстоятельствам. Универсальным же способом разделения «без пересечений» необходимо признать действия в системе территориального планирования. Это значит, что акцент в решении данной задачи должен быть переведен с гипотетически возможного, но неадекватного (а потому не обеспечивающего искомого и универсально применимого на практике результата)

способа деления до осуществления территориального планирования на способ деления объектов различного значения не до, а в процессе территориального планирования, согласованно осуществляемого различными уровнями публичной власти.

Есть два диаметрально противоположных способа решения задачи деления объектов различного значения «без пересечений», используемых при подготовке генеральных планов городских округов, поселений, определяемые степенью согласованности действий по территориальному планированию различных уровней публичной власти, - оптимальный и неблагоприятный.

Оптимальный способ – это совместная подготовка документов территориального планирования различными органами публичной власти, осуществляемая на принципах договоренности, или в обязательном порядке – в случаях и порядке, определенных статьей 25 ГрК РФ. Совместно выработанные на стадии территориального планирования решения – на стадии совместной работы при подготовке проекта генерального плана – могут также совместно реализовываться путем согласованного принятия планов реализации документов территориального планирования, включая координирование сроков и объемов финансирования из различных бюджетов строительства объектов регионального, районного, местного значения на территории соответствующих городских округов и поселений.

Неблагоприятный способ – это когда городской округ или поселение действуют «в одиночку», без участия, например, субъекта Российской Федерации. Для обеспечения полноты и комплексности территориального планирования в части объектов различного значения может использоваться следующая организационно-технологическая схема:

1) планирование осуществляется полно и комплексно – в отношении всех объектов жизнеобеспечения и социального обслуживания. При этом, в силу отсутствия формализованных требований об однозначном делении объектов различного значения (точнее, в силу невозможности и нецелесообразности установления формализованных требований априори - см. выше), все объекты жизнеобеспечения в проекте генерального плана определяются как объекты местного значения. С утверждением генерального плана утверждаются границы зон планируемого размещения всех необходимых инфраструктурных объектов жизнеобеспечения. Последствия: резервируются необходимые территории в том смысле, что в пределах указанных зон не предоставляются земельные участки для нового строительства (что воспрепятствовало бы реализации планов), создаются правовые основания для принудительного изъятия ранее предоставленных земельных участков и объектов недвижимости для того, чтобы могла быть реализована муниципальная нужда, связанная с размещением инфраструктурных объектов жизнеобеспечения;

2) на стадии подготовки или после принятия плана реализации утвержденного генерального плана (с учетом того, что в такой план реализации каждый год должны вноситься изменения в соответствии с ежегодным планированием и утверждением местного бюджета) направляются предложения, например, субъекту Российской Федерации о принятии обязательств по финансированию проектирования и строительства соответствующих объектов. При этом может возникнуть «развилка» из двух вариантов – положительный ответ, либо отрицательный ответ на обращение органа местного самоуправления:

а) при положительном ответе происходит следующее. Субъект Российской Федерации принимает схему территориального планирования применительно к соответствующей территории в соответствующей части (в части планирования размещения объектов регионального значения на территории городского округа или поселения). Такая схема может специально и не подготавливаться – она может быть только «выкопировкой» из генерального плана, содержащей обозначение утверждаемых

в составе схемы границ зон планируемого размещения региональных объектов. С утверждением схемы субъект Российской Федерации принимает на себя обязательства по обеспечению финансирования проектирования и строительства региональных объектов. Принимается план реализации схемы с определением содержания предстоящих работ, объемов и сроков их финансирования. Применительно к генеральному плану должно быть произведено формально-технологическое действие по внесению в него соответствующих изменений в связи с утверждением схемы. Следует подчеркнуть, что такие изменения носят технологический характер и не подлежат утверждению органом местного самоуправления. В данном случае причины аналогичны тем, которые представлены при обсуждении вопроса 24.10 в рукописи книги «Градостроительный кодекс Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности» (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=233);

б) при отрицательном ответе происходит следующее. Ничего не меняется в части содержания, распределения приоритетов реализации решений генерального плана. Меняются только сроки, которые продлеваются по причине отказа субъекта Российской Федерации оказывать финансовую помощь органу местного самоуправления. Фактически такой отказ равнозначен откладыванию сроков выполнения полномочий субъекта Российской Федерации.

Важно подчеркнуть, что и в благоприятном, и в неблагоприятном случае может и должно происходить не фрагментарное «разорванное», но комплексное территориальное планирование, учитывающее развитие всех компонентов жизнедеятельности муниципального образования.

Содержание данного вопроса раскрывается участникам публичных слушаний путем: 1) обязательного опубликования соответствующей графической информации проекта генерального плана (в силу требования части 9 статьи 24 ГрК РФ); 2) предъявления соответствующих разделов обосновывающих материалов к проекту генерального плана, доказывающих целесообразность предлагаемых решений (отсутствие других вариантов размещения соответствующих объектов); 3) организации экспозиции демонстрационных материалов проекта генерального плана (требование части 5 статьи 24 ГрК РФ).

Вопрос (8) – об определении в проекте генерального плана параметров развития объектов инженерно-технической и социальной инфраструктур с позиций наличия или отсутствия рекомендательных нормативов градостроительного проектирования. Особенности, возникающие при подготовке к обсуждению и в процессе обсуждения данного вопроса состоят в следующем.

Во-первых, предлагаемые в проекте генерального плана параметры развития объектов инженерно-технической и социальной инфраструктур в обязательном порядке являются предметом обоснования и содержатся в обосновывающих материалах к проекту генерального плана, которые должны использоваться как доказательство правильности предлагаемых решений.

Во-вторых, различные способы обоснования указанных параметров определяются двумя обстоятельствами - обязательностью обоснования и рекомендательным статусом нормативов градостроительного проектирования. Рекомендательный статус этих нормативов определяется тем, что они: а) не являются требованиями безопасности, подлежащими безусловному выполнению; б) имеют варьируемый в широком диапазоне разброс значений, который определяется неповторимой спецификой многообразных конкретных ситуаций, начиная с природно-климатических условий и кончая национальными, культурными и демографическими особенностями, а также

изменчивостью во времени стандартов жизни, предпочтений местного населения. Об особенностях этого статуса см. вопрос 14, обсужденный в рукописи книги «Градостроительный кодекс Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности» (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=233), а также модель закона субъекта Российской Федерации о градостроительной деятельности: (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=315&from=fp&page_id=7188).

Тем не менее должны быть некоторые минимальные пороги целевого прогнозирования поэтапного изменения уровня обеспеченности населения стандартным набором услуг, что влияет на характер планировочной организации соответствующей территории, определяемой генеральным планом. Обоснование предлагаемые в проекте генерального плана параметров развития объектов инженерно-технической и социальной инфраструктур может осуществляться следующими способами:

1) непосредственно – в случае отсутствия региональных и местных нормативов градостроительного проектирования (наличие которых не является обязательным по причине рекомендательного статуса этих нормативов). При этом в качестве примерных ориентиров могут использоваться принятые ранее нормативы, в частности – строительные нормы и правила по планировке и застройке городских и сельских поселений, СНиП 2.07.01-89*;

2) с использованием региональных нормативов градостроительного проектирования в качестве минимальных «пороговых» показателей, которые при необходимости могут быть увеличены в соответствии со спецификой конкретной ситуации;

3) с использованием местных нормативов градостроительного проектирования (которые должны фиксировать более высокие пороговые значения по сравнению с показателями региональных нормативов). При этом при необходимости имеется возможность превышать и эти местные нормативы, соотносясь с конкретной локальной ситуацией а также предпочтениями отдельных групп населения.

Содержание данного вопроса раскрывается участникам публичных слушаний путем: 1) обязательного опубликования проекта положений о территориальном планировании и соответствующей графической информации проекта генерального плана (в силу требования части 9 статьи 24 ГрК РФ); 2) предъявления соответствующих разделов обосновывающих материалов к проекту генерального плана, доказывающих целесообразность предлагаемых параметров; 3) предъявления региональных и (или) местных нормативов градостроительного проектирования – при их наличии.

1.7.3. Вопросы, не подлежащие утверждению органом местного самоуправления, которые не должны в обязательном порядке предъявляться, но которые могут обсуждаться как предложения для принятия решений другими органами публичной власти

Вопрос (9) – о предложениях об изменении границ: границ городского округа (поселения); границ населенных пунктов, входящих в состав городского округа (поселения); границ земель сельскохозяйственного назначения, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны и безопасности, земель иного специального назначения, земель лесного фонда, земель водного фонда, земель особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения.

В отношении данного вопроса органы местного самоуправления не правомочны принимать решения об утверждении соответствующих предложений, которые могут содержаться в проекте генерального плана. Есть два способа действий по обеспечению принятия соответствующих решений.

Первый способ состоит в следующем. На этапе подготовки проекта генерального плана до представления его на публичные слушания: 1) подготавливаются и обосновываются соответствующие предложения; 2) обоснованные предложения адресуются субъекту Российской Федерации на утверждение; 3) в случае утверждения измененные границы фиксируются в проекте генерального плана в качестве состоявшихся правовых фактов; 4) в случае отклонения предложений или откладывания их утверждения субъектов Российской Федерации применяется второй способ.

Второй способ состоит в следующем. Подготовленные предложения: 1) в зависимости от позиции органа местного самоуправления могут быть вынесены, а могут и не выноситься на обсуждение при проведении публичных слушаний; 2) после утверждения генерального плана являются предметом продолжения работ по территориальному планированию в части обеспечения принятия субъектом Российской Федерации соответствующих решений; 3) в случае принятия таких решений в генеральный план вносятся соответствующие изменения в технологическом режиме – без проведения публичных слушаний и без утверждения органом местного самоуправления (по аналогии с ситуацией, рассмотренной при обсуждении вопроса 24.10 в рукописи книги «Градостроительный кодекс Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности» (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=233)).

Если данная группа вопросов выносится на рассмотрение участникам публичных слушаний, то предъявляются соответствующие разделы обосновывающих материалов (вместе с графической информацией) к проекту генерального плана.

Следует принять во внимание, что в настоящее время подготавливаются законодательные предложения по упрощению порядка изменения границ населенных пунктов и, соответственно, границ категории «земли поселений» (в терминологии Земельного кодекса РФ). Предлагается установить такой порядок, при котором указанные границы изменяются посредством утверждения генерального плана.

Остается рассмотреть последний вопрос, который гипотетически мог бы стать предметом публичных слушаний по проекту генерального плана. Это вопрос о предложениях, которые могли бы адресоваться субъекту Российской Федерации, муниципальному району (в случае поселения) в части обозначения в проекте генерального плана границ зон планируемого размещения объектов регионального и районного значения.

С учетом рассмотренного выше вопроса 7 можно сказать, что применительно к данному вопросу имеется только гипотетическая возможность его представления на обсуждение. Целесообразность же такого представления практически равна нулю. Причины состоят в следующем.

Во-первых, обсуждать данный вопрос имеет смысл только в случае, когда подготовка проекта генерального плана происходила «в одиночку» - вне процедур совместной подготовки документов территориального планирования, поскольку если бы была совместная подготовка, то мы имели бы следующую ситуацию. Если бы при совместной подготовке границы зон планируемого размещения объектов районного и регионального значения были бы утверждены в составе схем территориального планирования до утверждения генерального плана, то в обсуждаемом проекте генерального плана были бы зафиксированы не предложения в отношении указанных границ, а состоявшиеся правовые факты – утвержденные границы. То есть не было бы предложений и не было бы предмета обсуждения. Если же на момент обсуждения генерального плана соответствующие территориальные схемы ещё не были утверждены, то в проекте генерального плана фиксировались бы только границы зон планируемого размещения объектов местного значения (с обозначением

соответствующих границ объектов районного и регионального значения в качестве согласованных, но ещё не имеющих юридической силы обозначений), а после утверждения территориальных схем происходила бы технологическая фиксация в утвержденном к тому времени генеральном плане состоявшихся правовых фактов – утвержденных границ. То есть в данном случае опять-таки не было бы предложений и, соответственно, не было бы предмета обсуждения, а были бы обозначения, имеющие статус информации об обязательствах, взаимно согласованных и взятых на себя различными органами публичной власти для реализации в ближайшем будущем.

Во-вторых, когда подготовка проекта генерального плана происходила «в одиночку» - вне процедур совместной подготовки документов территориального планирования (то есть когда «вышестоящие» органы публичной власти отказались от предложений о совместной подготовки), орган местного самоуправления планировал комплексно и полно, определяя все объекты жизнеобеспечения объектами местного значения (о причинах, неизбежности и правовой возможности такой схемы действий см. аргументацию применительно к вопросу 7). Таким образом, в данном случае также не возникают в качестве предложений и, соответственно, предметов обсуждения «границы зон планируемого размещения объектов районного и регионального значения».

Остается только одна гипотетическая возможность, а именно: обсуждаются не предложения к проекту генерального плана, а предложения к другому документу – к плану реализации генерального плана. Но и эта возможность призрачна по причине малого смысла: зачем, принимая один документ, обсуждать другой, которого ещё нет и который только предстоит подготовить после утверждения обсуждаемого проекта документа.

1.8. Предметы публичных слушаний по обсуждению проекта правил землепользования и застройки городского округа, поселения, проекта предложений о внесении изменений в правила землепользования и застройки

Имеются существенные отличия в обсуждении проекта правил землепользования и застройки в сравнении с обсуждением проекта генерального плана. Эти отличия определяются прежде всего принципиально различным правовым статусом указанных документов.

Правила землепользования и застройки – это нормативный правовой акт, действие которого непосредственно и сразу после принятия распространяется на неограниченный круг лиц, то есть на всех. При этом определяемые правилами градостроительные регламенты определяют основу правового режима использования земельных участков – как в настоящее время, так и в будущем. В отличие от правил действие генерального плана не распространяется на всех. Для частных лиц такое действие может носить исключительно опосредованный характер, то есть не сразу после принятия генерального плана, а через посредство других документов, которые появятся в будущем – должны быть подготовлены и приняты после утверждения генерального плана. Опосредствующие генеральный план и следующие после него документы – это документы «прямого» для частных лиц действия: правила землепользования и застройки, документация по планировке территории. Генеральный план может и должен быть документом «прямого действия» только для администрации, которая обязана его выполнять, в том числе посредством принятия последующих документов. Но для частных лиц генеральный план ни с правовой, ни с содержательной точек зрения не может быть и потому не является документом «прямого действия». Для частных лиц документами «прямого действия» в градорегулировании являются правила землепользования и застройки и документация по планировке территории. Подробное изложение отличий правового статуса документов градорегулирования и

проистекающих из этого следствий см.:

1) обсуждение вопроса 20 в рукописи книги «Градостроительный кодекс Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности» (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=233);

2) «Рекомендации по подготовке правил землепользования и застройки» (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=314&from=fp&page_id=7185).

По указанным причинам объективно неизбежным должна быть более высокая и всё возрастающая степень «пристрастия» и заинтересованности участников публичных слушаний (особенно со стороны уже состоявшихся правообладателей недвижимости и лиц, которые желают стать таковыми) по обсуждению проекта правил землепользования и застройки в сравнении с обсуждением генерального плана. Соответственно, перед организаторами слушаний стоит задача чёткого и доказательного предъявления на обсуждение соответствующих вопросов, которые рассмотрены ниже.

При решении этой задачи следует учитывать, что предъявляемые на обсуждение вопросы:

- должны быть структурированы как отдельные предметы акцентированного предъявления и обсуждения;
- должны предъявляться участникам публичных слушаний (а затем и утверждающему органу) в виде формализованного доказательства соблюдения в проекте правил установленных требований – применительно к соответствующим вопросам;
- могут обсуждаться на стадии подготовки проекта правил при обсуждениях промежуточных этапов работы, организованных комиссией по подготовке проекта правил, в которых могут участвовать представители общественности;
- определяют проектную технологию начальной и завершающей стадий процесса подготовки проекта правил - установление «на берегу» (посредством технического задания) промежуточных и результирующих итогов как специальных задач, а также определение конкретных форм предъявления на обсуждение обосновывающих документов, материалов и итоговых результатов в виде соответствующих предложений для утверждения.

1.8.1. Предметы обязательного предъявления в порядке информирования — не подлежащие утверждению, но подлежащие безусловному выполнению требования

Вопрос (1) – об удостоверении адекватной фиксации в карте (картах) градостроительного зонирования существующих границ:

- городского округа (поселения);
- населенных пунктов, входящих в состав городского округа (поселения);
- земель и земельных участков, применительно к которым градостроительные регламенты не устанавливаются - земель лесного фонда; земель водного фонда, занятых водными объектами; земель запаса; земель особо охраняемых природных территорий (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов); сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения; земельных участков, расположенных в границах особых экономических зон (часть 6

статьи 37 ГрК РФ);

- земель, применительно к которым градостроительные регламенты устанавливаются, и земельных участков в составе таких земель;
- границ в виде красных линий, утвержденных ранее в составе проектов планировки.

Особо следует выделить вопрос о границах земельных участков в составе земель, применительно к которым градостроительные регламенты устанавливаются. Критически важно начинать подготовку проекта правил с изготовления карты существующего землепользования, которая адекватно отражала бы сложившуюся ситуацию на соответствующий момент времени. Основания для подготовки такой карты-схемы – это документы государственного земельного кадастра и результаты специальной работы, проводимой на самом начальном этапе подготовки проекта правил.

Проблема состоит в том, что документами государственного земельного кадастра ныне зафиксированы не все факты действительного землепользования. Изготовление и наличие указанной карты позволяют выстроить ряд из трех материалов: 1) карта-схема существующего землепользования, 2) проект карты-схемы градостроительного зонирования, 3) карта-схема функционального зонирования в составе генерального плана. Опорными точками являются две «крайние» карты-схемы, одна из которых отражает факты текущей действительности, а другая – правовой факт не реального настоящего, но предположительного будущего, который может наступить не ранее чем через 20-25 лет (стандартный расчетный срок генерального плана). При наличии в качестве опоры двух «крайних точек» возникает возможность вырабатывать адекватные фактам реальной действительности и сложившейся правовой ситуации предложения применительно к карте-схеме градостроительного зонирования. Промежуточным этапом такой подготовки является концепция градостроительного зонирования, которая является предметом обсуждения и согласования до официального завершения действий по подготовке проекта правил и до проведения публичных слушаний. Подробное изложение данного вопроса представлено в «Рекомендациях по подготовке правил землепользования и застройки» (http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=314&from=fp&page_id=7185).

Способы предъявления данного вопроса в порядке информирования:

1) заключение органа, осуществляющего государственный кадастровый учет земельных участков на соответствующей территории, – в соответствующей части (применительно к учтенным в установленном порядке земельным участкам, границам) и применительно к соответствующим случаям;

2) заключение уполномоченного органа градорегулирования об отсутствии несоответствия проекта карты градостроительного зонирования красным линиям, утвержденным ранее в составе проектов планировки, а также фактическим границам территорий общего пользования, которые предстоит закрепить посредством красных линий при последующей подготовке проектов планировки (в том числе документов по фиксации границ красных линий. Об этих документах см. модель закона субъекта Российской Федерации о градостроительной деятельности (http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=315&from=fp&page_id=7188);

3) протокол заседания комиссии по землепользованию и застройке о согласовании концепции градостроительного зонирования, состоявшемся на стадии подготовки правил до официального начала публичных слушаний.

Вопрос (2) – об удостоверении и доказательстве наличия соответствия проекта правил землепользования и застройки требованиям технических регламентов (а до их

утверждения – требованиям ранее утвержденных нормативных технических документов) в части режима ограничений использования недвижимости и его распространения в пределах, обозначенными границами зон с особыми условиями использования территорий – санитарно-защитных, водоохранных зон, зон микросейсмозонирования и иных зон, устанавливаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации (фактически в соответствии с техническими регламентами безопасности), включая ограничения использования недвижимости, расположенной в границах территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и воздействия их последствий.

Необходимость специального выделения данного вопроса определяется частью 2 статьи 59 ГрК РФ, согласно которой «Возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц в результате утверждения не соответствующих требованиям технических регламентов... правил землепользования и застройки... муниципальных образований, осуществляется в полном объеме». Это значит, что удостоверение и доказательство наличия соответствия проекта правил землепользования и застройки требованиям технических регламентов должно быть представлено участникам публичных слушаний, а также представительному органу местного самоуправления, который будет утверждать правила.

Способы предъявления данного вопроса в порядке информирования:

1) заключение уполномоченного органом местного самоуправления органа градорегулирования о соответствии проекта правил ранее утвержденному генеральному плану (в соответствующей части) с представлением документов, подтверждающих соответствие генерального плана техническим регламентам безопасности;

2) заключение уполномоченного органом местного самоуправления органа градорегулирования о соответствии проекта правил техническим регламентам безопасности. Такое заключение может предоставляться в случаях: а) одновременного предъявления вместе с первым заключением; б) предъявления данного заключения без предъявления первого заключения (в случае, когда генеральный план сохраняет свое действие как неотмененный юридический документ, который, однако, устарел в содержательном отношении, а также в случае, когда подготовка проекта правил землепользования и застройки осуществлялась применительно к части территории поселения или городского округа при отсутствии генерального плана поселения или генерального плана городского округа – согласно части 4 статьи 31 ГрК РФ. Для подготовки данного заключения уполномоченный органом местного самоуправления орган градорегулирования может привлекать и опираться на заключения независимых экспертов. При этом обеспеченная бюджетом ответственность, предусмотренная частью 2 статьи 59 ГрК РФ, будет на стороне органа местного самоуправления, утвердившего правила землепользования и застройки.

Вопрос (3) – об удостоверении и доказательстве соответствия проекта правил землепользования и застройки ранее утвержденным документам градорегулирования в части границ зон планируемого размещения объектов различного значения (определенных документами территориального планирования), границ земельных участков для размещения объектов различного значения (определенных документацией по планировке территории).

Ранее утвержденные документы градорегулирования – это документы «вышестоящих» органов публичной власти – муниципального района (применительно к поселению), субъекта Российской Федерации, Российской Федерации:

- схемы территориального планирования в части границ зон планируемого размещения объектов районного (применительно к поселению), регионального, федерального значения;
- проекты планировки, подготовленные и утвержденные в соответствии со схемами территориального планирования и определившие посредством градостроительных планов границы земельных участков для размещения объектов районного, регионального, федерального значения.

Ранее утвержденные документы градорегулирования – это также документы, утвержденные органом местного самоуправления городского округа (поселения):

- генеральный план в части границ зон планируемого размещения объектов местного значения;
- проекты планировки, подготовленные и утвержденные в соответствии с генеральным планом и определившие посредством градостроительных планов границы земельных участков для размещения объектов местного значения.

Способы предъявления данного вопроса в порядке информирования:

1) заключение уполномоченного органом местного самоуправления органа градорегулирования о соответствии проекта правил землепользования и застройки ранее утвержденным документам градорегулирования в части границ зон планируемого размещения объектов различного значения;

2) отображение в проекте правил землепользования и застройки правовых фактов в виде ранее утвержденных границ зон планируемого размещения объектов различного значения. При этом такое отображение будет носить сугубо информативный характер, то есть отображенные границы не будут предметом обсуждения и утверждения (в силу того, что они обсуждены ранее и утверждены другими документами).

Вопрос (4) – об удостоверении того, что в проекте правил землепользования и застройки учтены положения о функциональном зонировании генерального плана.

Специфика данного вопроса подробно раскрыта в рукописи книги «Градостроительный кодекс Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности» (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=233) – см. обсуждение вопроса 20.

Применительно к тематике данных рекомендаций следует отметить следующее.

Во-первых, речь идет о соотношении двух документов, имеющих разную «правовую силу», разное правовое значение и разную степень обязательности: для всех без исключения лиц – правила землепользования и застройки, только для администрации – генеральный план. Поэтому с правовой точки зрения в проекте правил землепользования и застройки могут только учитываться положения о функциональном зонировании генерального плана. Правила не обязаны механически и буквально следовать генеральному плану, они могут только учитывать его положения.

Во-вторых, вопрос о невозможности законодательного установления пределов учета не может и не должен быть формализован на уровне федерального или регионального закона (конституционный принцип невмешательства государства в дела местного значения, определенных федеральными законами). Он может быть формализован муниципальными нормативными правовыми актами, если соответствующие органы местного самоуправления пожелают ограничить самих себя. Однако такое ограничение представляется малоцелесообразным. Причины: 1) принципиальная неформализуемость данного вопроса по содержательным

основаниям; 2) наличие процедурных механизмов решения содержательных вопросов – нет необходимости «загонять себя в угол, когда имеется открытая дверь».

В-третьих, пределы учета определяются органом местного самоуправления по собственному усмотрению на основании содержания функционального зонирования генерального плана. Одно из его главных предназначений в том, чтобы определить пороги соотношения между объемами планируемого строительства и реконструкции, с одной стороны, и объемами инженерно-технических ресурсов, планируемых для обеспечения соответствующих объемов строительства и реконструкции – с другой. Нарушение соотношения этих двух компонентов может стать индикатором того, что проект правил не учитывает положения генерального плана. Однако и в этом случае правила могут быть приняты, но с последующим внесением соответствующих изменений в генеральный план, чтобы восстановить соответствие между двумя указанными компонентами планирования.

По совокупности предъявленных аргументов, можно заключить, что вопрос об учете в проекте правил землепользования и застройки положений о функциональном зонировании генерального плана не является строго формализуемым вопросом и должен решаться по своему усмотрению органом местного самоуправления, который должен использовать соответствующие обоснования при выборе оптимальных вариантов градостроительного зонирования.

Способы предъявления данного вопроса в порядке информирования:

1) заключение комиссии по подготовке проекта правил землепользования и застройки о согласовании концепции градостроительного зонирования, которое происходит на этапе подготовки проекта правил до официального начала процедуры публичных слушаний, а также заключение о согласовании проекта правил в части рассматриваемого вопроса;

2) обосновывающие материалы в составе концепции градостроительного зонирования, одобренной комиссией по подготовке проекта правил землепользования и застройки;

3) заключение уполномоченного органом местного самоуправления органа градорегулирования о том, что в проекте правил землепользования и застройки учтены положения о функциональном зонировании генерального плана;

4) заключения привлеченных независимых экспертов по поводу обсуждаемого вопроса – при необходимости.

Вопрос (5) – об удостоверении и доказательстве наличия соответствия проекта правил землепользования и застройки утвержденному в установленном порядке проекту зон охраны объектов культурного наследия регионального и (или) федерального значения – при их наличии на территории городского округа, поселения. Специфика данного вопроса подробно раскрыта в рукописи книги «Градостроительный кодекс Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности» (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=233) – см. обсуждение вопроса 24.

Применительно к тематике данных рекомендаций следует отметить следующее.

Во-первых, органы местного самоуправления не уполномочены подготавливать и утверждать проекты зон охраны объектов культурного наследия регионального и (или) федерального значения.

Во-вторых, несмотря на первое обстоятельство, не должно возникать правового вакуума. Однако он может возникнуть и часто возникает, поскольку федеральным законодательством об охране объектов культурного наследия не установлены ни предельные сроки подготовки проектов зон охраны объектов культурного наследия

регионального и (или) федерального значения, ни последствия их отсутствия, то есть не установлены последствия бездеятельности государственных органов. Поэтому, не вдаваясь в вопросы необходимости совершенствования законодательства об охране объектов культурного наследия (об этом см. обсуждение вопроса 24.9 в рукописи книги «Градостроительный кодекс Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности», http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=233), рассмотрим, как уже сегодня следует действовать, чтобы не допустить правового вакуума при подготовке проекта правил в самых неблагоприятных случаях, то есть тогда, когда не утвержден в установленном порядке проект зон охраны объектов культурного наследия регионального и (или) федерального значения.

В-третьих, ГрК РФ впервые создал прецедент, ввел норму (часть 6 статьи 27), используя которую органы местного самоуправления могут понудить государственные органы в обязательном порядке подготовить и утвердить проект зон охраны объектов культурного наследия регионального и (или) федерального значения в процессе обязательной совместной подготовки документов территориального планирования, например, подготовки предложений о внесении изменений в ранее утвержденный генеральный план. Органы местного самоуправления:

- используя указанную норму ГрК РФ, инициируют процесс подготовки проекта зон охраны объектов культурного наследия регионального и (или) федерального значения;
- способствуют координированию сроков подготовки и утверждения указанного проекта со сроками подготовки проекта правил;
- включают изложение утвержденного проекта зон охраны объектов культурного наследия регионального и (или) федерального значения в соответствующей части (в части ограничений) в проект правил землепользования и застройки и утверждают правила после проведения публичных слушаний.

Очевидно, что предложенная схема подвигает к решению проблем, но не решает их окончательно. Например, потому, что, будучи вынужденными формально согласиться на совместную работу, государственные органы не обязаны соблюдать никаких сроков, кроме тех, которые сами себе установят. Окончательно проблемы могут быть решены только путем внесения соответствующих изменений в федеральное законодательство об охране объектов культурного наследия. Поэтому может существовать ещё более неблагоприятная ситуация: несмотря на инициирование совместных работ, проекта зон охраны объектов культурного наследия как не было, так и нет, а правила принимать надо. В этом случае предлагается сочетать указанную выше схему «понуждения» с одним из следующих вариантов действий.

Вариант 1 – менее кардинальный. Вокруг объектов культурного наследия определяется условная граница – граница зон охраны. Эта граница определяет «белое пятно» – часть территории, применительно к которой правила землепользования и застройки не утверждаются (до момента утверждения проекта зон охраны), применительно ко всей иной территории правила утверждаются и действуют (используется возможность, даваемая нормой части 1 статьи 31 ГрК РФ). «Белое пятно» становится наглядным укором государственным органам за их бездеятельность и остается таковым до тех пор, пока они не выполняют свои обязанности – не утвердят проект зон охраны объектов культурного наследия регионального и (или) федерального значения.

Вариант 2 – более кардинальный. Этот вариант опирается на следующие

положения.

Во-первых, частью 5 статьи 30 ГрК РФ определено следующее: «На карте градостроительного зонирования в обязательном порядке отображаются границы зон с особыми условиями использования территорий, границы территорий объектов культурного наследия». Обращаем внимание на слово «отображаются». Это значит: 1) сами органы местного самоуправления не определяют и не утверждают указанные границы (применительно к объектам федерального и регионального значения), а «отображают» их; 2) «отображать» в данном случае означает перенесение информации из одного документа – проекта зон охраны объектов культурного наследия в другой документ – правила землепользования и застройки; 3) перенесение информации означает наличие того, из чего переносится; 4) в рассматриваемом случае мы не имеем того, из чего переносится информация. Вывод: процитированная норма ГрК РФ распространяется на случаи, когда имеются утвержденные проекты зон охраны объектов культурного значения, и не распространяется на случаи, когда таких проектов нет. То есть не распространяется на рассматриваемый случай. Тем не менее, несмотря на отсутствие соответствующих документов и указанных границ, в рамках данного второго варианта предлагается действовать по схеме первого варианта, то есть установить в инициативном порядке условную границу – границу зон охраны объектов культурного наследия.

Во-вторых, в проекте правил землепользования и застройки (в соответствующем разделе правил, определяющем ограничения по требованиям охраны объектов культурного наследия) отображаются границы земельных участков объектов культурного наследия, на которые согласно ГрК РФ градостроительные регламенты не распространяются.

В-третьих, решается вопрос о возможности установления градостроительных регламентов применительно к «не памятникам», расположенным в пределах территории, ограниченной условно как граница зон охраны объектов культурного наследия. Анализ показывает, что федеральное законодательство: 1) определяет обязательность подготовки проектов зон охраны объектов культурного наследия (однако без установления последствий за их отсутствие); 2) не содержит запрета на установление градостроительных регламентов применительно к «не памятникам» на период отсутствия указанных проектов зон охраны. По указанным основаниям в рамках рассматриваемого второго варианта устанавливается также градостроительный регламент применительно к «не памятникам». По причине отсутствия прямых запретов федеральных законов подготовленные по схеме второго варианта правила подготавливаются, обсуждаются, принимаются и вводятся в действие. После утверждения в установленном порядке проекта зон охраны объектов культурного наследия федерального и (или) регионального значения в действующие правила вводятся изменения.

Следует отметить, что рассмотренный вопрос в зависимости от способа его решения попадает: 1) либо под рубрику «предметов обязательного предъявления – не подлежащие утверждению, но подлежащие безусловному выполнению требования» (в случае наличия проекта зон охраны объектов культурного наследия); 2) либо под рубрику «предметы обязательного предъявления и обсуждения – подлежащие утверждению вопросы содержания предлагаемых решений» (в случае отсутствия проекта зон охраны объектов культурного наследия).

Способы предъявления данного вопроса в порядке информирования:

1) при наличии проекта зон охраны объектов культурного наследия регионального и (или) федерального значения:

а) заключение о согласовании проекта правил уполномоченным органом в области

охраны объектов культурного наследия;

б) заключения комиссии по подготовке проекта правил землепользования и застройки о согласовании концепции градостроительного зонирования (представленного на промежуточной стадии подготовки проекта правил) и согласовании проекта правил, представляемого на публичные слушания, в части соблюдения требований охраны объектов культурного наследия;

2) при отсутствии проекта зон охраны объектов культурного наследия регионального и (или) федерального значения – заключение комиссии по подготовке проекта правил землепользования и застройки о согласовании концепции градостроительного зонирования (представленного на промежуточной стадии подготовки проекта правил), а также заключение о согласовании проекта правил, представляемого на публичные слушания, в части соблюдения требований охраны объектов культурного наследия.

Вопрос (6) – об удостоверении соответствия текста процедурной части проекта правил землепользования и застройки требованиям федерального и регионального законодательства, местным нормативным правовым актам.

Этот вопрос определяется ГрК РФ как неотъемлемая составная часть правил – порядок применения и внесения изменений в правила землепользования и застройки (пункт 1 части 2 статьи 30). Состав этого компонента правил определяется частью 3 статьи 30 ГрК РФ и должен включать следующие положения:

1) о регулировании землепользования и застройки органами местного самоуправления;

2) изменении видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства физическими и юридическими лицами;

3) подготовке документации по планировке территории органами местного самоуправления;

4) проведении публичных слушаний по вопросам землепользования и застройки;

5) внесении изменений в правила землепользования и застройки;

6) регулировании иных вопросов землепользования и застройки.

Пример изложения нормативных требований в отношении указанных позиций содержится в «Рекомендациях по подготовке правил землепользования и застройки» (http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=314&from=fp&page_id=7185).

Данный вопрос целесообразно предъявлять и обсуждать вместе с вопросом 8 (см. далее). Способы предъявления данного вопроса в порядке информирования:

1) заключение правового управления местной администрации;

2) заключение комиссии по подготовке проекта правил землепользования и застройки о согласовании проекта правил, представляемого на публичные слушания, в части соблюдения требований законодательства;

3) заключения иных уполномоченных и заинтересованных органов.

1.8.2. Предметы обязательного предъявления для обсуждения - подлежащие утверждению вопросы содержания предлагаемых решений

Вопрос (7) – о содержании предлагаемого градостроительного зонирования в части положений, не формализованных обязательными требованиями (за пределами сверх выполненных в обязательном порядке требований, определенных обязательными вопросами 1–6). Этот вопрос может включать также позиции рассмотренного выше вопроса 5 о содержании градостроительных регламентов применительно к «не памятникам» – в случае отсутствия проекта зон охраны объектов культурного наследия регионального и (или) федерального значения.

В рамках этого общего вопроса могут обсуждаться, в частности, вопрос о составе, конфигурации границ и характеристики территориальных зон; о составе градостроительных регламентов применительно к различным территориальным зонам, иные вопросы.

Особую значимость приобретает вопрос о сочетании действий по сохранению, изменению и развитию существующего землепользования и существующей застройки. В этом отношении необходимо понимание «механизма работы» правил, а именно связи между правовыми гарантиями, предоставляемыми правилами (через градостроительные регламенты), и экономическими мотивациями, побуждающими к преобразованиям, как результат установления правовых гарантий. Об этом см. аналитическую записку «Инвестиционные контракты и правовые процедуры преобразования застроенных территорий» (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=80&mat_id=325).

Способы предъявления данного вопроса для обсуждения:

1) официальные документы в отношении вопросов 1–6, свидетельствующие о соблюдении обязательных требований, предъявляемых к проекту правил землепользования и застройки;

2) проект карты градостроительного зонирования и описание градостроительных регламентов применительно к различным территориальным зонам, выделенным в проекте карты и представленным в виде:

- опубликованного до начала публичных слушаний в соответствии с требованием части 13 статьи 31 ГрК РФ проекта правил землепользования и застройки;
- экспозиции демонстрационных материалов проекта правил, подготовленной в соответствии с частью 12 статьи 31 и частью 5 статьи 28 ГрК РФ;
- концепции градостроительного зонирования, одобренной комиссией по подготовке проекта правил землепользования и застройки;

3) выступления представителей органа местного самоуправления, разработчиков проекта правил землепользования и застройки;

4) материалы, опубликованные в печатных средствах массовой информации по поводу обсуждаемого вопроса.

Вопрос (8) – о содержании предлагаемых процедур градорегулирования в части неформализованной обязательными требованиями (за пределами сверх выполненных в обязательном порядке требований законодательства, определенных обязательными вопросами 1–6).

Пример изложения указанных позиций содержится в «Рекомендациях по подготовке правил землепользования и застройки» (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=314&from=fp&page_id=7185).

Данный вопрос 8 целесообразно предъявлять и обсуждать вместе с вопросом 6.

Способы предъявления данного вопроса:

1) в порядке информирования:

- заключение правового управления местной администрации;
- заключение комиссии по подготовке проекта правил землепользования и застройки о согласовании проекта правил, представляемого на публичные слушания, в части соблюдения требований законодательства;
- заключения иных уполномоченных и заинтересованных органов;

2) в порядке обсуждения:

- опубликованный до начала публичных слушаний в соответствии с требованием части 13 статьи 31 ГрК РФ проект правил землепользования и застройки;
- таблица учета замечаний и предложений, поступивших на первую редакцию проекта правил (до проведения публичных слушаний), а также комментарии к замечаниям и предложениям, подготовленные разработчиками проекта правил.

1.9. Предметы публичных слушаний по обсуждению проектов документации по планировке территории, утверждаемой органами местного самоуправления городских округов и поселений

В данном разделе рассматриваются предметы обсуждений применительно к проектам документации по планировке территории, утверждаемой органами местного самоуправления городских округов и поселений. В отношении такой документации ГрК РФ установил требование об обязательности проведения публичных слушаний. В то же время в отношении документации по планировке территории, утверждаемой «вышестоящими» органами власти, такое требование не установлено. Ответ на вопрос, почему необходимо зафиксированное в ГрК РФ различное отношение к одному и тому же виду документации, но утверждаемой различными органами публичной власти, представлен выше, в разделе 1.5.1 настоящих рекомендаций.

1.9.1. Типология документации по планировке территории, утверждаемой органами местного самоуправления городских округов и поселений

Данный вид документации помимо содержательных особенностей имеет и значимые формальные особенности, которые отличают его от рассмотренных выше видов документов – генеральных планов и правил землепользования и застройки. Эти формальные особенности состоят в следующем.

Во-первых, данный вид документации не является единым, он имеет разновидности, которые разрабатываются применительно к различным случаям, а применительно к различным случаям имеется различный состав утверждаемых вопросов и, соответственно, свой особый перечень предметов обсуждения на публичных слушаниях. В этом состоит необходимость дифференцировать документацию по планировке территории, утверждаемой органами местного самоуправления городских округов и поселений, на разновидности. Имеется три разновидности такой документации: 1) проекты планировки, не содержащие в своем составе проекты межевания; 2) проекты планировки, содержащие в своем составе проекты межевания; 3) проекты межевания, подготовленные вне состава проектов планировки. Фактически ГрК РФ определил (а точнее, преемственно закрепил) возможность двух технологических схем выполнения действий по планировке территории:

1) схема действий в один этап – подготовка проекта планировки, содержащего в своем составе проект межевания;

2) схема действий в два этапа – первоначально подготовка и утверждение проекта планировки с фиксацией красных линий, которыми одновременно определяются и границы территорий общего пользования (улиц, дорог), и границы элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов, жилых районов), а затем подготовка и утверждение проекта межевания в границах красных линий, утвержденных проектом планировки.

Особенности документации по планировке территории рассмотрены в размещенных на сайте Института экономики города аналитических материалах:

1) в рукописи книги «Градостроительный кодекс Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности» (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=233) – обсуждение вопросов 27–32;

2) в «Рекомендациях по решению проблемных вопросов правового характера при градостроительной подготовке земельных участков для предоставления на аукционах в целях реализации жилищных инвестиционно-строительных проектов» (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=80&mat_id=298);

3) в «Рекомендациях по решению проблемных вопросов правового характера при подготовке проектов межевания застроенных территорий жилого назначения» (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=80&mat_id=263&page_id=6410&from=search).

Во-вторых, применительно к третьей разновидности документации по планировке территории – проектам межевания, подготовленным вне состава проектов планировки, ГрК РФ не устанавливает обязательного требования по проведению публичных слушаний. В соответствии с частью 5 статьи 46 ГрК РФ «проекты планировки территории и проекты межевания территории, подготовленные в составе документации по планировке территории на основании решения органа местного самоуправления поселения или органа местного самоуправления городского округа, до их утверждения подлежат обязательному рассмотрению на публичных слушаниях». Это значит, что на проекты межевания территории, подготовленные вне состава проектов планировки территории, не распространяется требование об обязательном рассмотрении на публичных слушаниях. То есть ГрК РФ предоставил органам местного самоуправления право самостоятельно решать этот вопрос.

Возможны два решения – проведение публичных слушаний, или обсуждение проектов межевания территории иным способом. Каким может быть этот способ? Ответ предопределен особенностями проектов межевания, посредством которых определяются прежде всего границы впервые образуемых земельных участков, где расположены ранее созданные и давно эксплуатируемые объекты капитального строительства, в том числе многоквартирные дома. Поэтому другим способом обсуждения (помимо публичных слушаний) может быть только согласование предлагаемых границ земельных участков с правообладателями объектов капитального строительства.

Однако такой способ не может быть универсальным (применимым ко всем проектам межевания) по следующей причине. Дело в том, что проектами межевания устанавливаются не только ранее отсутствовавшие границы земельных участков для ранее существовавших объектов, но также могут устанавливаться и границы зон действия публичных сервитутов для обеспечения прохода, проезда. Установление таких границ затрагивает интересы не только правообладателей объектов, расположенных в пределах соответствующего квартала, но и других лиц, которые заинтересованы в свободном проходе, проезде через соответствующие городские территории. Поэтому универсальным, более целесообразным и рекомендуемым следует считать порядок, при котором публичные слушания проводятся в обязательном порядке также и применительно к проектам межевания территории, подготовленным вне состава проектов планировки территории.

Последнее утверждение подкрепляется и требованием Земельного кодекса Российской Федерации, предусматривающее обязательное проведение публичных слушаний при установлении публичных сервитутов.

1.9.2. Предметы публичных слушаний по обсуждению проектов планировки, не содержащих в своем составе проектов межевания

Проекты планировки, не содержащие в своем составе проекты межевания, являются первым этапом действий по двухэтапной схеме. Такие проекты планировки могут подготавливаться в двух случаях:

1) когда на неразделенных на земельные участки территориях, входящих в состав государственных или муниципальных земель, свободных от прав третьих лиц, впервые образуются посредством красных линий новые элементы планировочной структуры – кварталы, микрорайоны, жилые районы для дальнейшего комплексного освоения в целях строительства (в том числе для дальнейшего межевания на земельные участки);

2) когда необходимо в пределах существующей застроенной территории посредством красных линий зафиксировать сложившуюся ситуацию в части распределения границ территорий общего пользования (прежде всего границ улиц, дорог) и границ иных территорий, которые по каким-либо причинам ранее не были зафиксированы документацией по планировке территории.

Второй случай относится к ситуациям, когда необходимо правовыми методами преодолеть допущенную неупорядоченность – сделать то, что следовало сделать ранее, но что так и не было сделано. Комментарии по поводу второго случая, а также схемы правового и технологического обеспечения соответствующих действий и согласования соответствующих документов представлены в размещенных на сайте Института экономики города материалах:

1) в «Рекомендациях по решению проблемных вопросов правового характера при подготовке проектов межевания застроенных территорий жилого назначения» (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=80&mat_id=263&page_id=6410&from=search);

2) модели закона субъекта Российской Федерации о градостроительной деятельности (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=315&from=fp&page_id=7188).

Рассмотрим первый случай. Прежде всего, следует отметить, что этот случай определяет действия по выделению посредством красных линий вновь образуемого земельного участка в границах нового квартала, микрорайона, жилого района, то есть такого земельного участка, который будет предоставляться на аукционе в целях его комплексного освоения, осуществляемого победителем аукциона. Следует также отметить, что вопросы о субъектах, проектной технологии, а также особенностях подготовки рассматриваемых проектов были рассмотрены и представлены в размещенных на сайте Института экономики города материалах:

1) в «Рекомендациях по решению проблемных вопросов правового характера при градостроительной подготовке земельных участков для предоставления на аукционах в целях реализации жилищных инвестиционно-строительных проектов» (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=80&mat_id=298);

2) проекте нормативного правового акта о градостроительной подготовке земельных участков как элементов планировочной структуры (жилых кварталов, микрорайонов), выделяемых из состава государственных, муниципальных земель на незастроенных, свободных от прав третьих лиц и не разделенных на земельные участки территориях для их комплексного освоения в целях жилищного строительства (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=80&mat_id=298);

3) проектах форм документов о проведении аукциона по продаже права на заключение договора аренды земельного участка, выделенного в границах жилого квартала, микрорайона из состава находящихся в государственной или муниципальной собственности земель, для комплексного освоения в целях жилищного строительства (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=80&mat_id=298).

В разделе 1.5.5 настоящих рекомендаций было доказано, что предметами публичных слушаний должны быть позиции, которые утверждаются органом

публичной власти путем утверждения соответствующего документа. Поэтому применительно к обсуждаемым проектам планировки территории необходимо особо выделить и четко поименовать те позиции, которые утверждаются, а также материалы и положения, посредством которых обосновываются предлагаемые решения – утверждаемые позиции проекта планировки территории. Указанное соотношение утверждаемых позиций и обосновывающих материалов к проектам планировки зафиксировано статьей 42 ГрК РФ, а в наглядном виде это соотношение представлено в *таблице 1*. Фиксация такого соотношения будет необходима в качестве «методической подсказки» при определении предметов публичных слушаний по обсуждению рассматриваемого вида проектов планировки.

Прежде чем приступить к рассмотрению предметов публичных слушаний, следует обратить внимание ещё на одну особенность данного вида проектов планировки. Они подготавливаются применительно к свободной территории, на которой никто не живёт. Может случиться так, что именно поэтому и на публичные слушания никто не придёт. Спрашивается, могут ли иметь юридический статус состоявшихся публичных слушаний те слушания, на которые никто из граждан не пришёл? Ответ может быть только один – да, не только могут, но и должны. Задача публичной власти – подготовить и выполнить все необходимые в соответствии с законодательством действия. При таких публичных слушаниях должно быть документально зафиксированы: 1) факт опубликования проекта планировки территории; 2) факт объявления публичных слушаний; 3) факт соответствия проекта планировки территории всем установленным требованиям – посредством предъявления заключения уполномоченного в области градорегулирования органа; 4) факт отсутствия граждан на публичных слушаниях, фиксируемый протоколом публичных слушаний, в котором также отражается позиция членов комиссии по проведению публичных слушаний (представителей граждан, которые не пришли на обсуждение, но опосредованно, через своих представителей, фактически присутствовали на нем); 5) факт наличия заключения о результатах публичных слушаний, подготовленного органом, уполномоченным на проведение публичных слушаний, – комиссией; 6) факт опубликования заключения о результатах публичных слушаний; 7) факт наличия протокола публичных слушаний, подписанного членами комиссии. Наличие документального подтверждения указанных фактов даёт основание главе местной администрации утвердить проект планировки.

Далее излагаются предметы публичных слушаний по обсуждению проекта планировки, не содержащего в своем составе проекта межевания, – случай, когда на не разделенных на земельные участки территориях, входящих в состав государственных или муниципальных земель, свободных от прав третьих лиц, впервые образуются посредством красных линий новые элементы планировочной структуры – кварталы, микрорайоны, жилые районы для дальнейшего комплексного освоения в целях строительства (в том числе для дальнейшего межевания на земельные участки).

Предметы обязательного предъявления в порядке информирования – не подлежащие утверждению, но подлежащие безусловному выполнению требования

Вопрос (1), предопределённый частью 10 статьи 45 ГрК РФ, – об удостоверении и доказательстве соответствия проекта планировки территории документам градорегулирования, ранее утвержденным другими органами публичной власти (муниципальным районом, субъектом Российской Федерации, Российской Федерацией), – в случаях, когда такие документы имеются и их действие распространяется на соответствующую территорию:

- схемам территориального планирования в отношении того, что

территория планировки расположена за пределами границ зон планируемого размещения объектов районного (применительно к поселению), регионального, федерального значения, или в отношении того, что при планировке территории учитываются указанные границы;

- проектам планировки, подготовленным и утвержденным в соответствии со схемами территориального планирования и определившим границы земельных участков для размещения объектов районного, регионального, федерального значения (в части того, что указанные границы земельных участков расположены вне пределов территории планировки, или в части того, что такие границы учитываются);
- проектам зон охраны объектов культурного наследия регионального и (или) федерального значения в части учета границ таких зон и соответствующих ограничений.

Есть два способа ответов на этот вопрос, предъявляемых в порядке информирования участников публичных слушаний:

1) представление копии соответствующего заключения уполномоченного по вопросам градорегулирования органа местного самоуправления по данному вопросу;

2) специальное (графическое и в виде текстов) отображение позиций, относящихся к данному вопросу:

а) в утверждаемой основной части проекта планировки:

- чертеже или чертежах планировки территории;
- положениях о планировке;

б) материалах по обоснованию утверждаемой основной части проекта планировки:

- материалах в графической форме;
- пояснительной записке.

Вопрос (2), предопределённый частью 10 статьи 45 ГрК РФ, – об удостоверении и доказательстве соответствия проекта планировки территории требованиям технических регламентов (а до их утверждения – требованиям ранее утвержденных нормативных технических документов). Например, о наличии такого соответствия применительно:

- к границам зон с особыми условиями использования территорий – санитарно-защитных, водоохранных зон, зон микросейсмозащиты, зон (территорий), подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и воздействия их последствий, иных зон;
- красным линиям, определяющим границы линейных объектов транспортной и инженерно-технической инфраструктуры (в части соответствия их параметров: ширины, уклонов, радиусов прохождения трасс, иных параметров – требованиям технических регламентов).

Есть два способа предъявления в порядке информирования ответа на этот вопрос участникам публичных слушаний:

1) положительное заключение уполномоченного в области градорегулирования органа местного самоуправления;

2) положительные заключения независимых негосударственных экспертов – в случае их привлечения для подготовки заключений уполномоченным в области градорегулирования органа местного самоуправления.

Вопрос (3) – об удостоверении адекватного учета в проекте планировки территории существующих правовых фактов. Это, в частности, вопрос об удостоверении адекватной фиксации в графических материалах проекта существующих границ и линий:

- 1) красных линий;
- 2) границ земельных участков, правообладателями которых являются физические и юридические лица;
- 3) границ земель, изменять границы которых органы местного самоуправления неправомерно, – земель сельскохозяйственного назначения, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны и безопасности, земель иного специального назначения, земель лесного фонда, земель водного фонда, земель особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения;
- 4) линий, обозначающих расположение линейных объектов инженерно-технического обеспечения, а также установленных границ зон обслуживания таких линейных объектов.

Есть два способа предъявления в порядке информирования этого вопроса участникам публичных слушаний – предоставление положительных заключений, подготавливаемых на стадии согласования проекта документа до официального начала публичных слушаний: 1) уполномоченного в области градорегулирования органа местного самоуправления; 2) иных уполномоченных органов.

Предметы обязательного предъявления для обсуждения – подлежащие утверждению вопросы содержания предлагаемых решений

Вопрос (4) – о положениях, содержащих характеристики планируемого развития территории и размещения объектов на территории, применительно к которой подготовлен проект планировки, представляемый на обсуждение и последующее утверждение. Необходимость рассмотрения этого вопроса предопределена пунктом 2 части 3 статьи 42 ГрК.

Согласно ГрК РФ характеристики планируемого развития территории включают характеристики плотности и параметры застройки территории, характеристики развития систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения, необходимых для развития территории.

Должны использоваться два способа предъявления этого вопроса участникам публичных слушаний для содержательного и аргументированного обсуждения:

1) заключение уполномоченного в области градорегулирования органа местного самоуправления о соответствии предлагаемых проектом планировки характеристик планируемого развития территории: а) генеральному плану; б) плану реализации генерального плана (по вопросу соответствия проекта комплексной схеме развития сетей инженерно-технического обеспечения); в) правилам землепользования и застройки. Следует отметить, что необходимость проверки наличия указанного соответствия определяется частью 10 статьи 45 ГрК РФ;

2) предъявление соответствующих разделов обосновывающих материалов к проекту планировки, доказывающих целесообразность предлагаемых решений.

Вопрос (5) – о красных линиях, посредством которых выделяется вновь образуемый земельный участок как элемент планировочной структуры (квартал, микрорайон, жилой район), предназначенный для комплексного освоения, которое будет осуществляться победителем аукциона.

Этот вопрос рассматривается в неразрывной связи со всеми изложенными выше вопросами, особенно с предшествующим, и фактически является итогом рассмотрения и

главным результатом утверждения проекта планировки. Этот результат состоит в том, чтобы в случае одобрения проекта продолжить процесс проектирования и освоения соответствующей территории.

Для содержательного и аргументированного обсуждения данного результирующего вопроса участникам публичных слушаний должны представляться все те заключения и обосновывающие материалы, которые представляются при обсуждении предшествующих вопросов 1–5.

Таблица 1. Взаимосвязь позиций проекта планировки территории, не содержащего в своем составе проекта межевания: утверждаемой основной части проекта и не утверждаемой части проекта – материалов по обоснованию утверждаемой основной части проекта

Основная часть проекта планировки – подлежит утверждению	Материалы по обоснованию основной части проекта планировки – не утверждаются									
	Материалы в графической форме (см. примечание к таблице)							Пояснительная записка (см. примечание к таблице)		
	а	б	в	г	д	е	ж	з	и	к
1. Чертеж или чертежи планировки территории:										
красные линии; линии, обозначающие дороги, улицы, проезды, линии связи, объекты инженерной и транспортной инфраструктур										
границы зон планируемого размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, иных объектов капитального строительства										
2. Положения:										
о размещении объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения										
характеристиках планируемого развития территории, , в том числе										
плотности и параметрах застройки территории										
характеристиках развития систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения, необходимых для развития территории										

Примечание (составлено путем изложения положений статьи 42 ГрК РФ). Буквенные обозначения позиций, содержащихся в материалах по обоснованию основной части проекта планировки:

1) материалы по обоснованию проекта планировки территории в графической форме содержат:

- а) схему расположения элемента планировочной структуры;
- б) схему использования территории в период подготовки проекта планировки территории;
- в) схему организации улично-дорожной сети и схему движения транспорта на соответствующей территории;
- г) схему границ территорий объектов культурного наследия;
- д) схему границ зон с особыми условиями использования территорий;
- е) схему вертикальной планировки и инженерной подготовки территории;
- ж) иные материалы в графической форме для обоснования положений о планировке территории.

2) пояснительная записка содержит описание и обоснование положений, касающихся:

- з) определения параметров планируемого строительства систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения, необходимых для развития территории;
- и) защиты территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, проведения мероприятий по гражданской обороне и обеспечению пожарной безопасности;
- к) иных вопросов планировки территории.

1.9.3. Предметы публичных слушаний по обсуждению проектов планировки, содержащих в своем составе проекты межевания

Прежде всего следует выделить основные особенности данного вида документации по планировке территории.

Во-первых, правовая возможность одновременно в составе проекта планировки подготавливать и проект межевания определена частью 3 статьи 43 ГрК РФ, где сказано, что «подготовка проектов межевания территорий осуществляется в составе проектов планировки территорий или в виде отдельного документа».

Во-вторых, есть необходимость определить все возможные с правовой точки зрения случаи подготовки проектов планировки, содержащих в своем составе проекты межевания, с тем чтобы, используя этот перечень, определить случаи целесообразного применения рассматриваемого вида документации по планировке территории с практической точки зрения. Эти случаи определяются тем, что одновременно подготавливаются для обсуждения и утверждения две группы основных позиций: 1) позиции, утверждаемые проектом планировки, – это прежде всего красные линии; 2) позиции, утверждаемые проектом межевания, – это прежде всего вновь образуемые границы земельных участков и границы зон действия публичных сервитутов. Приняв во внимание две указанные группы основных позиций, можно составить следующую типологию возможных с правовой точки зрения случаев подготовки проектов планировки, содержащих в своем составе проекты межевания.

Случай 1 – подготовка применительно к свободным, не занятым правами третьих лиц территориям проектов планировки, содержащих в своем составе проекты межевания. Такая подготовка ориентирована на выделение «одноразовым действием» из значительных по площади территорий сразу и элементов планировочной структуры, и расположенных в их пределах земельных участков для размещения отдельных объектов с тем, чтобы эти участки предоставлялись застройщикам, но не по процедурам комплексного освоения, а «в россыпь». Очевидно, что такие действия хотя и возможны, не могут быть признаны рациональными. Технологические действия по проектному межеванию могут стать целесообразными в качестве подготовки в составе проекта планировки обосновывающих материалов по характеристикам планируемого развития территории (например, предельного количества и площади земельных участков, плотности застройки и иных параметров). Однако такие технологически полезные действия в рассматриваемом случае нецелесообразно превращать в правовые путем утверждения позиций, относящихся к проекту межевания, – более адекватным образом они будут выполнены позднее победителем аукциона путем подготовки проекта межевания.

Практические соображения приводят нас к выводу, что, если имеются свободные, не занятые правами третьих лиц территории, подготовка «одноразовым действием» проектов планировки, содержащих в своем составе проекты межевания, не может считаться рациональным способом действий. Более рациональный способ действий – это применение двухэтапной схемы: сначала проект планировки, а затем проект межевания.

Случай 2 – подготовка применительно к застроенным, занятым правами третьих лиц территориям проектов планировки, содержащих в своем составе проекты межевания. В этом случае подготавливаются для обсуждения и утверждения следующие основные позиции, состав которых может варьироваться применительно к специфике конкретных ситуаций:

1) *изменение ранее утвержденных красных линий*. Такое изменение может осуществляться при необходимости преобразований, запланированных генеральным планом, планом реализации генерального плана (в части, например, комплексной

схемы развития дорожной инфраструктуры и сетей инженерного обеспечения) и обеспеченных правовыми гарантиями – градостроительными регламентами в составе правил землепользования и застройки. Следует учитывать, что изменение ранее утвержденных красных линий в пределах застроенной территории исходно связано с вопросом резервирования и изъятия земельных участков и расположенных на них объектов для реализации государственных или муниципальных нужд. Резервирование и изъятие в указанных случаях предполагает расчет компенсации собственникам недвижимости. Компенсация – это расходы бюджета, которые необходимо планировать посредством каждый год изменяемого плана реализации генерального плана в части приоритетных проектов. По указанным причинам необходима координация в виде параллельной подготовки трех документов: а) документации по планировке территории, б) плана реализации генерального плана в части приоритетных проектов и расчета их стоимости применительно к затратам на компенсацию правообладателям изымаемой недвижимости; в) проекта бюджета на предстоящий финансовый год;

2) *фиксация красных линий*. Такая фиксация является правовым закреплением сложившегося положения дел, которое ранее не было должным образом оформлено. Например, такие действия могут распространяться на фиксацию посредством красных линий территорий общего пользования – улиц, дорог, скверов, бульваров, набережных, парков, городских лесов. Такая фиксация является способом сохранения указанных территорий общего пользования, поскольку придание им такого юридического статуса обеспечивается утверждением красных линий, а наличие указанного статуса означает запрет на приватизацию. Другими словами, на указанных территориях невозможно будет осуществлять, например, «уплотнительную застройку»;

3) *определение впервые выделяемых из состава государственных или муниципальных земель границ земельных участков существующих зданий, строений и сооружений, а также границ свободных земельных участков, на которых могут быть возведены новые строения и которые могут стать предметом предоставления для «уплотнительной застройки»*. Следует обратить внимание на требование о необходимости подготовки применительно к указанным земельным участкам градостроительных планов земельных участков (часть 6 статьи 43 ГрК РФ). Это требование особо значимо в двух отношениях. Во-первых, наличие указанных планов фактически должно являться основанием для производства землеустроительных работ с последующим кадастровым учетом выделенных и сформированных земельных участков. И во-вторых, наличие градостроительного плана земельного участка дает основание не только для формирования, учета земельных участков и регистрации прав на них, но и для развития расположенных на них объектов капитального строительства, осуществляемого самими правообладателями;

4) *определение границ зон действия публичных сервитутов для обеспечения беспрепятственного прохода, проезда неограниченному кругу лиц через территории соответствующих кварталов, микрорайонов*. Наряду с территориями общего пользования территории в границах зон действия публичных сервитутов составляют «публичные земли» – своего рода планировочный каркас пространственной организации территории города и его устойчивого функционирования. О значимости и необходимости легализации, а также о правовых схемах установления границ «публичных земель» см. размещенные на сайте Института экономики города материалы:

1) «Рекомендации по решению проблемных вопросов правового характера при подготовке проектов межевания застроенных территорий жилого назначения» (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=80&mat_id=263&page_id=6410&from=search);

2) модель закона субъекта Российской Федерации о градостроительной деятельности
(http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=315&from=fp&page_id=7188).

Случай 3 – подготовка применительно к застроенным, занятым правами третьих лиц территориям проектов планировки, содержащих в своем составе проекты межевания, для фиксации границ «публичных земель» посредством красных линий и границ зон действия публичных сервитутов. Такими проектами планировки, содержащими в своем составе проекты межевания, утверждались бы только два компонента: красные линии и границы зон действия публичных сервитутов. При анализе данного случая выявляется необходимость учитывать следующие три аспекта проблемы.

Во-первых, значимость и доказательство необходимости легализации и термина, и содержания института «публичных земель» (об этом говорилось выше).

Во-вторых, эффективность правовой схемы и проектной технологии, при которой сначала выделяются «публичные земли», а затем правообладатели общих земельных участков действуют по своему усмотрению: либо делят общие земельные участки (в том числе и «по живому» – через общие игровые, спортивные и хозяйственные площадки), либо удовлетворяются комфортной жизнью на общих земельных участках (см. «Рекомендации по решению проблемных вопросов правового характера при подготовке проектов межевания застроенных территорий жилого назначения», http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=80&mat_id=263&page_id=6410&from=search).

В-третьих, предположительное наличие формального препятствия для реализации указанной правовой схемы и проектной технологии. На первый взгляд, таким формальным препятствием является уже упоминавшееся требование части 6 статьи 43 ГрК РФ об обязательности наличия в составе проектов межевания градостроительных планов земельных участков. То есть возникает правомерное сомнение в легитимности рассматриваемой правовой схемы и проектной технологии по причине отсутствия одной из позиций, которая определена законом как обязательная. Но такое сомнение преодолевается следующими действиями по модификации рассматриваемой схемы, которая с учетом указанного требования может осуществляться следующим образом:

- 1) подготавливаются предложения о границах «публичных земель»;
- 2) подготавливаются также предложения о разделении общих земельных участков и проекты градостроительных планов земельных участков (выполнение формального требования части 6 статьи 43 ГрК РФ);
- 3) в обосновывающие материалы к проекту планировки включаются обоснования и рекомендации относительно целесообразности разделения соответствующих земельных участков;
- 4) утверждение проекта планировки происходит в части:
 - а) красных линий,
 - б) границ зон действия публичных сервитутов,
 - в) градостроительных планов тех земельных участков, образование которых из общих земельных участков признано целесообразным и (или) необходимым самими жителями – участниками публичных слушаний. Применительно к иным земельным участкам решение об утверждении проекта планировки не распространяется и остается в статусе предложений – неутвержденных проектов градостроительных планов земельных участков. Такое утверждение может состояться впоследствии, если сами жители пожелают разделить «по живому» общие земельные участки, которые они совместно используют, и выступят с соответствующей инициативой – подготовят за свой счет и представят предложения о внесении изменений в ранее утвержденный проект планировки с проектом межевания в его составе.

После того, как нами были обсуждены все возможные с правовой точки зрения случаи подготовки проектов планировки, содержащих в своем составе проекты межевания, и определено, что с практической точки зрения такими случаями должны быть случаи действий применительно к застроенным, занятым правами третьих лиц территориям, мы можем переходить к вопросам, которые должны рассматриваться в качестве предметов публичных слушаний по обсуждению указанных проектов.

Предметы обязательного предъявления в порядке информирования – не подлежащие утверждению, но подлежащие безусловному выполнению требования

Вопрос (1), предопределённый частью 10 статьи 45 ГрК РФ, – об удостоверении и доказательстве соответствия проекта планировки территории, содержащего в своем составе проект межевания, документам градорегулирования, ранее утвержденным другими органами публичной власти (муниципальным районом, субъектом Российской Федерации, Российской Федерацией), в случаях, когда такие документы имеются и их действие распространяется на соответствующую территорию, а именно:

- схемам территориального планирования в отношении того, что в проекте учитываются утвержденные такими схемами границы зон планируемого размещения объектов районного (применительно к поселению), регионального, федерального значения;
- проектам планировки, утвержденным в соответствии со схемами территориального планирования и определившим границы земельных участков для размещения объектов районного, регионального, федерального значения (в части того, что указанные границы земельных участков расположены вне пределов территории планировки, или в части того, что такие границы учитываются);
- проектам зон охраны объектов культурного наследия регионального и (или) федерального значения в части учета границ таких зон и соответствующих ограничений.

Есть два способа ответов на этот вопрос, предъявляемых в порядке информирования участников публичных слушаний:

1) представление копии соответствующего заключения уполномоченного по вопросам градорегулирования органа местного самоуправления по данному вопросу;

2) специальное (графическое и в виде текстов) отображение позиций, относящемуся к данному вопросу:

а) в утверждаемой основной части проекта планировки:

- чертеже или чертежах планировки территории;
- положениях о планировке;

б) материалах по обоснованию утверждаемой основной части проекта планировки:

- материалах в графической форме;
- пояснительной записке.

Вопрос (2), предопределённый частью 10 статьи 45 ГрК РФ, – об удостоверении и доказательстве соответствия проекта планировки территории, содержащего в своем составе проект межевания, требованиям технических регламентов (а до их утверждения – требованиям ранее утвержденных нормативных технических документов). Например, о наличии такого соответствия применительно:

- к границам зон с особыми условиями использования территорий – санитарно-защитных, водоохраных зон, зон

микросейсмораионирования, зон (территорий), подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и воздействия их последствий, иных зон;

- красным линиям, определяющим границы линейных объектов транспортной и инженерно-технической инфраструктуры (в части соответствия их параметров – ширины, уклонов, радиусов прохождения трасс, иных параметров – требованиям технических регламентов);
- минимальным противопожарным отступам построек друг от друга.

Есть два способа предъявления в порядке информирования ответа на этот вопрос участникам публичных слушаний:

- 1) положительное заключение уполномоченного в области градорегулирования органа местного самоуправления;
- 2) положительные заключения независимых негосударственных экспертов – в случае их привлечения для подготовки заключений уполномоченным в области градорегулирования органом местного самоуправления.

Вопрос (3) – об удостоверении адекватного учета в проекте планировки территории, содержащем в своем составе проект межевания, существующих правовых фактов. Это, в частности, вопрос об удостоверении адекватной фиксации в графических и иных материалах проекта:

- 1) существующих границ и линий:
 - а) красных линий;
 - б) границ земельных участков;
 - в) линий, обозначающих места расположения зданий, строений, сооружений в пределах соответствующих земельных участков;
 - г) линий, обозначающих расположение линейных объектов инженерно-технического обеспечения, а также установленных границ зон обслуживания таких линейных объектов;
 - д) границ парков, скверов, бульваров, площадей, набережных, иных территорий фактически используемых как территории общего пользования, но которым не был придан соответствующий статус по причине отсутствия утвержденных красных линий, обозначающих границы таких территорий;
- 2) фактов наличия зданий, строений, сооружений:
 - а) которым в установленном порядке придан статус аварийных и подлежащих сносу зданий, строений, сооружений;
 - б) которые не являются аварийными и подлежащими сносу, но применительно к которым имеются решения в составе программ переселения граждан из ветхого жилищного фонда, утвержденных представительным органом местного самоуправления;
 - в) которые не соответствуют правилам землепользования и застройки.

Есть следующие способы предъявления в порядке информирования этого вопроса участникам публичных слушаний:

- 1) предоставление положительных заключений, подготавливаемых на стадии согласования проекта документа до официального начала публичных слушаний:
 - а) уполномоченного в области градорегулирования органа местного самоуправления;
 - в) иных уполномоченных органов местного самоуправления;
- 2) предъявление графических и иных материалов проекта, удостоверяющих адекватный учет существующих правовых фактов.

Вопрос (4), predetermined частью 4 статьи 43 ГрК РФ, – о соответствии проекта планировки территории, содержащего в своем составе проект межевания, требованию, согласно которому размеры земельных участков в границах застроенных территорий должны устанавливаться с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки территории. Более подробно о содержании этого требования и особенностях его выполнения см. «Рекомендации по решению проблемных вопросов правового характера при подготовке проектов межевания застроенных территорий жилого назначения»

(http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=80&mat_id=263&page_id=6410&from=search).

Данный вопрос содержательно связан с вопросом 10 – о градостроительных планах земельных участков, на которых располагаются многоквартирные дома.

Есть два способа предъявления в порядке информирования ответа на этот вопрос участникам публичных слушаний:

- 1) положительное заключение уполномоченного в области градорегулирования органа местного самоуправления;
- 2) положительные заключения независимых негосударственных экспертов – в случае их привлечения для подготовки заключений уполномоченным в области градорегулирования органа местного самоуправления.

Предметы обязательного предъявления для обсуждения - подлежащие утверждению вопросы содержания предлагаемых решений

Вопрос (5) – о положениях, содержащих характеристики планируемого развития территории и размещения объектов на территории, применительно к которой подготовлен проект планировки территории, содержащий в своем составе проект межевания. Необходимость рассмотрения этого вопроса predetermined пунктом 2 части 3 статьи 42 ГрК.

Согласно ГрК РФ характеристики планируемого развития территории включают характеристики плотности и параметры застройки территории, характеристики развития систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения, необходимых для развития территории.

Должны использоваться два способа предъявления этого вопроса участникам публичных слушаний для содержательного и аргументированного обсуждения:

- 1) заключение уполномоченного в области градорегулирования органа местного самоуправления о соответствии предлагаемых проектом планировки характеристик планируемого развития территории: а) генеральному плану; б) плану реализации генерального плана (по вопросу соответствия проекта комплексной схеме развития сетей инженерно-технического обеспечения); в) правилам землепользования и застройки; г) рекомендательным нормативам градостроительного проектирования – при их наличии. Следует отметить, что необходимость проверки наличия указанного соответствия определяется частью 10 статьи 45 ГрК РФ;
- 2) предъявление соответствующих разделов обосновывающих материалов к проекту, доказывающих целесообразность предлагаемых решений.

Вопрос (6) – о красных линиях, посредством которых фиксируются, изменяются, устанавливаются новые границы прохождения линейных объектов – улиц, дорог, а также сетей инженерно-технического обеспечения (в случаях, когда для этого не используются границы зон действия сервитутов – публичных или частных).

Особенность этого вопроса связана с возможностью изъятия существующей недвижимости для реализации государственных или муниципальных нужд.

Рассматриваемый проект может стать основанием для принятия соответствующего решения. Более подробно об этом см. аналитическую записку «Об изъятии земельных участков и жилых домов для строительства нового жилья» (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=346&from=fp&page_id=7657).

Для содержательного и аргументированного обсуждения данного вопроса участникам публичных слушаний должны представляться:

1) заключение уполномоченного в области градорегулирования органа местного самоуправления о соответствии представленного проекта генеральному плану, плану реализации генерального плана в части необходимости и целесообразности предлагаемых решений, а также отсутствия иных вариантов решения применительно к коридорам прохождения соответствующих трасс;

2) обосновывающие материалы к проекту планировки в части обоснования необходимости и целесообразности предлагаемых решений, а также отсутствия иных вариантов решения применительно к коридорам прохождения соответствующих трасс.

Вопрос (7) – о красных линиях, посредством которых фиксируются границы территорий, фактически используемых в качестве территорий общего пользования (парков, скверов, бульваров, площадей, набережных, городских парков и т.д.), но границы которых ранее не обозначались утвержденными красными линиями. Решение этого вопроса позволяет защитить указанные территории от застройки и напротив – предоставить (в случае доказанной необходимости и целесообразности) возможность застройки соответствующих территорий.

Для содержательного и аргументированного обсуждения данного вопроса участникам публичных слушаний должны представляться:

1) заключение уполномоченного в области градорегулирования органа местного самоуправления, иных уполномоченных органов местного самоуправления о необходимости и целесообразности предлагаемых решений;

2) материалы подготовленного проекта в части: а) фиксации фактического положения дел, б) фиксации предлагаемых решений, в) обоснования предлагаемых решений.

Вопрос (8) – о наличии в пределах застроенной территории свободных от прав третьих лиц земельных участков, которые могут быть предоставлены для строительства в порядке, определенном в соответствии с земельным законодательством.

Особенность этого вопроса определяется: а) наличием или отсутствием доказательств возможности и целесообразности дополнительной «уплотнительной» застройки; б) его неразрывной связью с вопросом 4 о выполнении требования части 4 статьи 43 ГрК РФ, согласно которому размеры земельных участков в границах застроенных территорий должны устанавливаться с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки территории.

Для содержательного и аргументированного обсуждения данного вопроса участникам публичных слушаний должны представляться:

1) положительное заключение уполномоченного в области градорегулирования органа местного самоуправления;

2) положительные заключения независимых негосударственных экспертов – в случае их привлечения для подготовки заключений уполномоченным в области градорегулирования органа местного самоуправления;

3) материалы проекта, доказывающие:

а) выполнение требования части 4 статьи 43 ГрК РФ;

б) выполнение требований технических регламентов в части противопожарных разрывов между существующими зданиями и зданиями, которые могут быть построены на свободном от прав третьих лиц земельном участке, иных требований технических регламентов;

в) возможность соблюдения баланса между объемами дополнительного строительства и вместимостью объектов социального обслуживания, мощностью сетей инженерно-технического обеспечения, а также наличие соответствующих запланированных мероприятий для поддержания указанного баланса. Для доказательства данной позиции могут представляться соответствующие разделы плана реализации генерального плана применительно к зафиксированным в таком плане приоритетным проектам развития сетей инженерно-технического обеспечения, иным приоритетным проектам;

4) проект градостроительного плана земельного участка, выделенного в качестве свободного от прав третьих лиц и предлагаемого для дополнительной застройки.

Вопрос (9) – о предлагаемых границах зон действия публичных сервитутов для обеспечения прохода, проезда неограниченному кругу лиц. Для содержательного и аргументированного обсуждения данного вопроса участникам публичных слушаний должны представляться:

1) положительное заключение уполномоченного в области градорегулирования органа местного самоуправления;

2) материалы проекта, фиксирующие и обосновывающие границы «публичных земель» применительно к соответствующей территории, совмещенные со схемами организации транспортного и пешеходного движения.

Вопрос (10) – о градостроительных планах земельных участков, на которых располагаются существующие здания, строения, сооружения.

Этот вопрос распространяется также на впервые выделяемые земельные участки существующих многоквартирных домов. То, что градостроительные планы должны подготавливаться и для таких земельных участков, следует из части 6 статьи 43 ГрК РФ. Такие планы после утверждения в составе документации по планировке территории должны становиться основанием для производства землеустроительных работ (выноса границ на местность в соответствии координатами границ, обозначенных в утвержденных градостроительных планах) с последующим государственным кадастровым учетом сформированных земельных участков. Кроме этого, в градостроительных планах земельных участков фиксируются из правил землепользования и застройки градостроительные регламенты, определяющие правовые возможности и предельные объемы реконструкции. Например, путем надстройки дополнительных этажей в соответствующих случаях.

Данный вопрос содержательно связан с вопросами 3 и 4 – об адекватном учете существующих правовых фактов, о соблюдении минимальных размеров земельных участков. Кроме того, данный вопрос следует обсуждать во взаимосвязи с вопросом 8 – о предлагаемых границах зон действия публичных сервитутов для обеспечения прохода, проезда неограниченному кругу лиц. При этом следует учитывать возможность правовой схемы, обсужденной выше, когда выделяются границы «публичных земель», но не происходит тотального межевания внутриквартальных пространств «по живому» – по границам находящихся в общем пользовании жителей нескольких домов пространств и сооружений для отдыха и спорта.

Есть несколько способов предъявления ответа на этот вопрос участникам публичных слушаний:

1) предоставление положительных заключений: а) уполномоченного в области градорегулирования органа местного самоуправления; б) иных уполномоченных органов местного самоуправления; в) независимых негосударственных экспертов – в случае их привлечения для подготовки заключений уполномоченным в области градорегулирования органа местного самоуправления;

2) предъявление графических и иных материалов проекта:

а) удостоверяющих адекватный учет существующих правовых фактов;
б) фиксирующих и обосновывающих границы «публичных земель» применительно к соответствующей территории, совмещенные со схемами организации транспортного и пешеходного движения.

1.9.4. Предметы публичных слушаний по обсуждению проектов межевания, подготовленных вне состава проектов планировки

Три основных положения отличают проекты межевания от проектов планировки.

В проектах межевания не устанавливаются красные линии, поскольку проекты межевания – это второй этап планировки, выполняемый на основании и с учетом результатов первого этапа – проектов планировки. При этом установление красных линий – это не только и не столько формальное действие, сколько концентрированный содержательный итог планировки, итог определения характеристик и параметров возможного будущего строительства, соотнесенных с объемами и мощностями социального обслуживания, дорожного и инженерно-технического обеспечения. Параметры последнего определяются «внешними контурами» - красными линиями, предопределяющими последующие этапы проектирования и строительства;

В проектах межевания устанавливаются границы внутри красных линий, внутри образованных красными линиями элементов планировочной структуры – кварталов, микрорайонов, жилых районов. Этими «внутренними границами» являются границы земельных участков и границы зон действия публичных сервитутов.

Применительно к проектам межевания не установлена обязательность подготовки материалов по обоснованию таких проектов. Причина очевидна: такого рода обоснования представлены на предшествующем этапе (или предоставляются «в пакете» – в случаях, когда проекты планировки содержат в своем составе проекты межевания). В этом отношении проекты межевания в сравнении с проектами планировки являются документами более технологичными и «реализационными». Тем не менее возможность представления в факультативном, не обязательном порядке иллюстративных обоснований и пояснений к проектам межевания не блокируется ГрК РФ.

Имеются два базовых случая подготовки проектов межевания вне состава проектов планировки.

Случай первый – проект межевания свободной от прав третьих лиц территории, первоначально выделенной как большой земельный участок в виде элемента планировочной структуры – квартала, микрорайона для его последующего комплексного освоения, в том числе для разделения, межевания на отдельные земельные участки посредством второго этапа планировки, выполняемого победителем аукциона (применительно к жилищному строительству).

Случай второй – проект межевания застроенной, занятой правами третьих лиц территории – существующих кварталов, микрорайонов для впервые осуществляемого выделения земельных участков многоквартирных домов, а также выявления и выделения свободных от прав третьих лиц земельных участков, которые могут быть предоставлены для дополнительного строительства.

В указанных случаях различен состав как утверждаемых позиций, так и вопросов – предметов обсуждения на публичных слушаниях, поэтому такие предметы следует

рассмотреть применительно к указанным двум случаям.

1.9.4.1. Предметы публичных слушаний по обсуждению проектов межевания свободных от прав третьих лиц территорий, первоначально выделенных как земельные участки в виде элементов планировочной структуры – кварталов, микрорайонов для их последующего комплексного освоения и застройки

Предметы обязательного предъявления в порядке информирования – не подлежащие утверждению, но подлежащие безусловному выполнению требования

Вопрос (1), predetermined частью 10 статьи 45 ГрК РФ, – об удостоверении и доказательстве соответствия проекта межевания территории требованиям технических регламентов (а до их утверждения – требованиям ранее утвержденных нормативных технических документов). Например, о наличии такого соответствия применительно:

- к границам зон с особыми условиями использования территорий - санитарно-защитных, водоохранных зон, зон микросейсмозонирования, зон (территорий), подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и воздействия их последствий, иных зон. Следует иметь в виду, что такое соответствие должно быть обеспечено проектом планировки, на основании которого и выполнялся проект межевания. Иными словами, при правильной проектной технологии данное требование о наличии указанного соответствия выполняется автоматически;
- красным линиям, определяющим границы линейных объектов транспортной и инженерно-технической инфраструктуры (в части соответствия их параметров – ширины, уклонов, радиусов прохождения трасс, иных параметров – требованиям технических регламентов);
- минимальным противопожарным отступам планируемых к строительству построек друг от друга.

Есть три способа предъявления в порядке информирования ответа на этот вопрос участникам публичных слушаний:

- 1) положительное заключение уполномоченного в области градорегулирования органа местного самоуправления;
- 2) положительные заключения независимых негосударственных экспертов – в случае их привлечения для подготовки заключений уполномоченным в области градорегулирования органом местного самоуправления;
- 3) материалы ранее утвержденного проекта планировки, на основании и в соответствии с которым подготовлен проект межевания.

Вопрос (2) – об удостоверении адекватного учета в проекте межевания территории существующих правовых фактов. Это, в частности, вопрос об удостоверении адекватной фиксации существующих границ и линий – красных линий; границ земельных участков; линий, обозначающих расположение линейных объектов инженерно-технического обеспечения, а также установленных границ зон обслуживания таких линейных объектов.

Есть следующие способы предъявления в порядке информирования этого вопроса участникам публичных слушаний:

- 1) предоставление положительных заключений, подготавливаемых на стадии согласования проекта документа до официального начала публичных слушаний:

- а) уполномоченного в области градорегулирования органа местного самоуправления;
- б) иных уполномоченных органов местного самоуправления – в случае необходимости;

2) предъявление материалов проекта межевания, удостоверяющих адекватный учет существующих правовых фактов;

3) материалы ранее утвержденного проекта планировки, на основании и в соответствии с которым подготовлен проект межевания.

Предметы обязательного предъявления для обсуждения – подлежащие утверждению вопросы содержания предлагаемых решений

Вопрос (3) – о соответствии проекта межевания проекту планировки территории, на основании которого подготовлен проект межевания, в части характеристик и параметров развития территории – количества и предельных размеров земельных участков, предельных объемов планируемого строительства, предельных показателей мощности объектов и сетей инженерно-технического обеспечения, иных характеристик и параметров.

Для обеспечения аргументированного обсуждения используются предъявленные участникам публичных слушаний:

1) заключение уполномоченного в области градорегулирования органа местного самоуправления о соответствии проекта межевания проекту планировки территории;

2) проект межевания территории;

3) материалы ранее утвержденного проекта планировки, на основании и в соответствии с которым подготовлен проект межевания.

Вопрос (4) – о предлагаемых границах зон действия публичных сервитутов для обеспечения прохода, проезда неограниченному кругу лиц – в соответствующих случаях. Для содержательного и аргументированного обсуждения данного вопроса участникам публичных слушаний должны представляться:

1) положительное заключение уполномоченного в области градорегулирования органа местного самоуправления;

2) материалы проекта межевания;

3) материалы ранее утвержденного проекта планировки, на основании и в соответствии с которым подготовлен проект межевания.

Вопрос (5) – о градостроительных планах земельных участков, которые станут основанием для: а) землеустроительных работ – выноса на местность границ земельных участков с последующим государственным кадастровым учетом сформированных земельных участков; б) подготовки проектной документации для строительства с последующим предоставлением разрешений на строительство, осуществлением строительства, предоставлением разрешений на ввод построенных объектов в эксплуатацию.

Для содержательного и аргументированного обсуждения данного вопроса участникам публичных слушаний должны представляться:

1) положительное заключение уполномоченного в области градорегулирования органа местного самоуправления;

2) материалы проекта.

1.9.4.2. Предметы публичных слушаний по обсуждению проектов межевания застроенных, занятых правами третьих лиц территорий – существующих кварталов, микрорайонов, подготовленных для выделения земельных участков многоквартирных домов, а также выявления свободных от прав третьих лиц

земельных участков, которые могут быть предоставлены для дополнительного строительства

Предметы обязательного предъявления в порядке информирования – не подлежащие утверждению, но подлежащие безусловному выполнению требования

Вопрос (1), предопределённый частью 10 статьи 45 ГрК РФ, – об удостоверении и доказательстве соответствия проекта межевания ранее утвержденным документам градорегулирования: проекту планировки, документам, утвержденным «вышестоящими» органами публичной власти (муниципальным районом, субъектом Российской Федерации, Российской Федерацией) – в случаях, когда такие документы имеются и их действие распространяется на соответствующую территорию, а именно:

- схемам территориального планирования в отношении того, что в проекте учитываются утвержденные такими схемами границы зон планируемого размещения объектов районного (применительно к поселению), регионального, федерального значения;
- проектам планировки, утвержденным в соответствии со схемами территориального планирования и определившим границы земельных участков для размещения объектов районного, регионального, федерального значения;
- проектам зон охраны объектов культурного наследия регионального и (или) федерального значения в части учета границ таких зон и соответствующих ограничений.

Есть два способа ответов на этот вопрос, предъявляемых в порядке информирования участников публичных слушаний:

- 1) представление копии соответствующего заключения уполномоченного по вопросам градорегулирования органа местного самоуправления по данному вопросу;
- 2) отображение позиций, относящемуся к данному вопросу, в проекте межевания территории.

Вопрос (2), предопределённый частью 10 статьи 45 ГрК РФ, – об удостоверении и доказательстве соответствия проекта межевания требованиям технических регламентов (а до их утверждения – требованиям ранее утвержденных нормативных технических документов). В частности, о наличии такого соответствия применительно:

- к границам зон с особыми условиями использования территорий – санитарно-защитных, водоохранных зон, зон микросейсмозащиты, зон (территорий), подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и воздействия их последствий, иных зон;
- минимальным противопожарным отступам построек друг от друга.

Есть два способа предъявления в порядке информирования ответа на этот вопрос участникам публичных слушаний:

- 1) положительное заключение уполномоченного в области градорегулирования органа местного самоуправления;
- 2) положительные заключения независимых негосударственных экспертов – в случае их привлечения для подготовки заключений уполномоченным в области градорегулирования органом местного самоуправления.

Вопрос (3) – об удостоверении адекватного учета в проекте межевания существующих правовых фактов. Это, в частности, вопрос об удостоверении адекватной фиксации в проекте:

- 1) существующих границ и линий:
 - а) красных линий;
 - б) границ земельных участков;
 - в) линий, обозначающих места расположения зданий, строений, сооружений в пределах соответствующих земельных участков;
 - г) линий, обозначающих расположение линейных объектов инженерно-технического обеспечения, а также установленных границ зон обслуживания таких линейных объектов;
- 2) фактов наличия зданий, строений, сооружений:
 - а) которым в установленном порядке придан статус аварийных и подлежащих сносу зданий, строений, сооружений;
 - б) которые не являются аварийными и подлежащими сносу, но применительно к которым имеются решения в составе программ переселения граждан из ветхого жилищного фонда, утвержденных представительным органом местного самоуправления;
 - в) которые не соответствуют правилам землепользования и застройки.

Есть следующие способы предъявления в порядке информирования этого вопроса участникам публичных слушаний:

- 1) предоставление положительных заключений, подготавливаемых на стадии согласования проекта документа до официального начала публичных слушаний:
 - а) уполномоченного в области градостроительного регулирования органа местного самоуправления;
 - б) иных уполномоченных органов местного самоуправления – при необходимости;
- 2) предъявление материалов проекта, удостоверяющих адекватный учет существующих правовых фактов.

Вопрос (4), предопределённый частью 4 статьи 43 ГрК РФ, – о соответствии проекта межевания территории требованию, согласно которому размеры земельных участков в границах застроенных территорий должны устанавливаться с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки территории. Более подробно о содержании этого требования и особенностях его выполнения см. «Рекомендации по решению проблемных вопросов правового характера при подготовке проектов межевания застроенных территорий жилого назначения» (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=80&mat_id=263&page_id=6410&from=search).

Данный вопрос содержательно связан с вопросом 9 о градостроительных планах земельных участков, на которых располагаются многоквартирные дома.

Есть два способа предъявления в порядке информирования ответа на этот вопрос участникам публичных слушаний:

- 1) положительное заключение уполномоченного в области градостроительного регулирования органа местного самоуправления;
- 2) положительные заключения независимых негосударственных экспертов – в случае их привлечения для подготовки заключений уполномоченным в области градостроительного регулирования органа местного самоуправления.

Предметы обязательного предъявления для обсуждения – подлежащие утверждению вопросы содержания предлагаемых решений

Вопрос (5) – о соответствии проекта межевания территории правилам землепользования и застройки в части содержания градостроительных регламентов. Данный вопрос сопрягается с вопросом 8 о градостроительных планах земельных участков, границы которых выделены проектом межевания.

Должны использоваться следующие способы предъявления данного вопроса участникам публичных слушаний:

- 1) заключение уполномоченного в области градорегулирования органа местного самоуправления о соответствии предлагаемых проектом межевания решений правил землепользования и застройки;
- 2) материалы проекта межевания;
- 3) карта градостроительного зонирования применительно к соответствующей территории.

Вопрос (6) – о наличии в пределах застроенной территории свободных от прав третьих лиц земельных участков, которые могут быть предоставлены для строительства в порядке, определенном в соответствии с земельным законодательством.

Особенность этого вопроса определяется: а) наличием или отсутствием доказательств возможности и целесообразности дополнительной «уплотнительной» застройки; б) его неразрывной связью с вопросом 4 о выполнении требования части 4 статьи 43 ГрК РФ, согласно которому размеры земельных участков в границах застроенных территорий должны устанавливаться с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки территории.

Для содержательного и аргументированного обсуждения данного вопроса участникам публичных слушаний должны представляться:

- 1) положительное заключение уполномоченного в области градорегулирования органа местного самоуправления;
- 2) положительные заключения независимых негосударственных экспертов – в случае их привлечения для подготовки заключений уполномоченным в области градорегулирования органом местного самоуправления;
- 3) материалы проекта, иные документы и материалы, доказывающие:
 - а) выполнение требования части 4 статьи 43 ГрК РФ;
 - б) выполнение требований технических регламентов в части противопожарных разрывов между существующими зданиями и зданиями, которые могут быть построены на свободном от прав третьих лиц земельном участке, иных требований технических регламентов;
 - в) возможность соблюдения баланса между объемами дополнительного строительства и вместимостью объектов социального обслуживания, мощностью сетей инженерно-технического обеспечения, а также наличие соответствующих запланированных мероприятий для поддержания указанного баланса. Для доказательства данной позиции могут представляться соответствующие разделы плана реализации генерального плана применительно к зафиксированным в таком плане приоритетным проектам развития сетей инженерно-технического обеспечения, иным приоритетным проектам;
- 4) проект градостроительного плана земельного участка, выделенного в качестве свободного от прав третьих лиц и предлагаемого для дополнительной застройки.

Вопрос (7) – о предлагаемых границах зон действия публичных сервитутов для обеспечения прохода, проезда неограниченному кругу лиц. Для содержательного и аргументированного обсуждения данного вопроса участникам публичных слушаний должны представляться:

- 1) положительное заключение уполномоченного в области градорегулирования органа местного самоуправления;
- 2) материалы проекта, фиксирующие и обосновывающие границы «публичных

земель» применительно к соответствующей территории, совмещенные со схемами организации транспортного и пешеходного движения.

Вопрос (8) – о градостроительных планах земельных участков, на которых располагаются существующие здания, строения, сооружения.

Этот вопрос распространяется также на впервые выделяемые земельные участки существующих многоквартирных домов. То, что градостроительные планы должны подготавливаться и для таких земельных участков, следует из части 6 статьи 43 ГрК РФ. Такие планы после утверждения в составе документации по планировке территории должны становиться основанием для производства землеустроительных работ (выноса границ на местность в соответствии координатами границ, обозначенных в утвержденных градостроительных планах) с последующим государственным кадастровым учетом сформированных земельных участков. Кроме этого, в градостроительных планах земельных участков фиксируются из правил землепользования и застройки градостроительные регламенты, определяющие правовые возможности и предельные объемы реконструкции. Например, путем надстройки дополнительных этажей в соответствующих случаях.

Данный вопрос содержательно связан с вопросами 3 и 4 об адекватном учете существующих правовых фактов и соблюдении минимальных размеров земельных участков. Кроме того, данный вопрос следует обсуждать во взаимосвязи с вопросом 7 о предлагаемых границах зон действия публичных сервитутов для обеспечения прохода, проезда неограниченному кругу лиц. При этом следует учитывать возможность правовой схемы, обсужденной выше, когда выделяются границы «публичных земель», но не происходит тотального межевания внутриквартальных пространств «по живому» – по границам находящихся в общем пользовании жителей нескольких домов пространств и сооружений для отдыха и спорта.

Есть несколько способов предъявления ответа на этот вопрос участникам публичных слушаний:

1) предоставление положительных заключений: а) уполномоченного в области градорегулирования органа местного самоуправления; б) иных уполномоченных органов местного самоуправления – при необходимости; в) независимых негосударственных экспертов – в случае их привлечения для подготовки заключений уполномоченным в области градорегулирования органом местного самоуправления;

2) предъявление материалов проекта:

а) удостоверяющих адекватный учет существующих правовых фактов;
б) фиксирующих и обосновывающих границы «публичных земель» применительно к соответствующей территории, совмещенные со схемами организации транспортного и пешеходного движения.

1.10. Особенности института «условно разрешенных видов использования недвижимости», рекомендации по составу прилагаемых к заявлениям материалов и предметы публичных слушаний по обсуждению заявлений о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости

1.10.1. Особенности института «условно разрешенных видов использования недвижимости»

Несколько принципиально важных позиций должны быть отмечены до того, как будут даны характеристики предметов публичных слушаний по данному вопросу.

Во-первых, институт «условно разрешенных видов использования» недвижимости – земельных участков и объектов капитального строительства впервые введен ГрК РФ в

составе градостроительных регламентов, устанавливаемых правилами землепользования и застройки.

Во-вторых, введение института условно разрешенных видов использования недвижимости не является случайностью, а определено необходимостью формирования адекватных механизмов градорегулирования. Адекватность в данном случае означает возможность посредством соответствующих процедур уточнять возможные решения применительно к отдельным земельным участкам, соотносясь с уникальной спецификой конкретного места и его окружения. ГрК РФ фактически дифференцирует все виды разрешенного использования недвижимости на две группы.

Первая группа – это те виды, которые, будучи однажды определенными правилами землепользования и застройки применительно к соответствующим территориальным зонам, уже не нуждаются в дополнительном «доопределении» публичной властью, административными работниками, а выбираются правообладателями недвижимости самостоятельно, но при условии обязательного соблюдения технических регламентов, то есть требований безопасности (часть 3 статьи 37 ГрК РФ). Отказать правообладателям недвижимости осуществить такой выбор уже никто не вправе (часть 4 статьи 37 ГрК РФ). В эту группу входят: а) основные виды разрешенного использования и б) вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними. Вспомогательные виды разрешенного использования сопутствуют основным видам. Например, наличие индивидуального жилого дома как основного вида использования предполагает наличие или возможность размещения гаража для индивидуального автомобиля. В данном случае гараж сопутствует, является вспомогательным видом по отношению к основному виду – индивидуальному жилому дому.

Вторая группа – условно разрешенные виды использования. Эти виды, как и виды использования первой группы, определены и содержатся в описании градостроительного регламента применительно к соответствующей территориальной зоне. Однако, в отличие от основных и вспомогательных видов, правообладатели недвижимости не имеют права самостоятельно принимать решения об использовании принадлежащей им недвижимости в соответствии с условно разрешенными видами использования (несмотря на то, что их перечень представлен в правилах землепользования и застройки). Чтобы получить такое право, надо будет выполнить определенные условия: осуществить соответствующие действия, включая проведение публичных слушаний, с учетом результатов которых такое право может быть предоставлено или не предоставлено решением главы местной администрации.

Пример: жилая территориальная зона, где основными видами использования являются жилые дома определенного типа. Очевидно, что для комфортного проживания необходимо не только жилье, но и то, что его дополняет, например рекреационно-развлекательные заведения, магазины, кафе и пр. С одной стороны, такие объекты улучшают условия проживания на относительно большой территории в целом. Однако, с другой стороны, они могут вызвать прямо противоположный эффект – ухудшение ситуации на локальной территории, в пределах конкретного места. Например, развлекательный центр, кафе, мебельный магазин могут создать неудобства для жителей соседних домов. Более того, шум, загруженность внутренних проездов, повышенная опасность для детей и другие побочные негативные явления могут существенно снизить рыночную стоимость квартир в близлежащих домах, то есть помимо неудобств причинить также прямой экономический ущерб. Можно предотвратить возникновение таких негативных явлений или снизить уровень их негативности путем выполнения

определенных условий. Например, путем размещения соответствующих объектов на относительно больших земельных участках, путем устройства «зеленых экранов», путем ограничения вместимости объектов, в том числе через ограничение парковочных мест для автомобилей, и т.д. Такие условия не могут быть определены в полном объеме заранее, но должны определяться «по месту» в зависимости от конкретной ситуации. Определение таких условий – это осуществление определенных процедур с участием жителей, интересы которых затрагиваются при принятии соответствующих решений.

В-третьих, в соответствии с частью 3 статьи 39 ГрК РФ критерием для принятия решения о предоставлении или непредоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости является недопущение негативного воздействия на окружающую среду. Не допустить негативного воздействия на окружающую среду в данном случае можно двумя способами: 1) отказать в предоставлении запрошенного разрешения; 2) предоставить разрешение, но поставить перед правообладателем недвижимости определенные условия – обязать его выполнить определенные действия, в результате чего будет предотвращено негативное воздействие на окружающую среду. В этом состоит смысл института «условно разрешенных видов использования» – посредством выполнения определенных условий создать механизм адаптации к конкретным ситуациям и обстоятельствам, которые не могут и не должны быть тотально формализованы однажды составленными предписаниями; такие предписания должны дополняться процедурами соответствующих обсуждений и учета мнений заинтересованных лиц.

В-четвертых, в силу сказанного выше становится понятным, что заявитель, претендующий на получение разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости, должен доказать, что реализация его намерений не окажет негативного воздействия на окружающую среду. Такое доказательство должно быть представлено в виде соответствующих материалов, прилагаемых к заявлению.

Более подробно представленные особенности рассмотрены:

1) в рукописи книги «Градостроительный кодекс Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности» (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=233) – обсуждение вопроса 21;

2) «Рекомендациях по подготовке правил землепользования и застройки» (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=314&from=fp&page_id=7185).

1.10.2. Рекомендации по составу прилагаемых к заявлениям материалов

Следует выделить три важных обстоятельства.

Во-первых, заявление о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости может быть направлено только в случае, когда применительно к соответствующей территориальной зоне в составе градостроительного регламента имеется формулировка того условно разрешенного вида использования недвижимости, который запрашивается заявителем. При отсутствии такой формулировки заявление вообще не должно рассматриваться, иначе мы будем иметь дело с нарушением законодательства, то есть с незаконными действиями.

Во-вторых, в соответствии с логикой обсуждаемой процедуры указанное заявление должно предоставляться правообладателем земельного участка. Однако в части 1 статьи 39 ГрК РФ говорится иное: «...физическое или юридическое лицо... направляет заявление о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования...». Это означает, что заявление может направлять не только правообладатель, но и лицо, которое не является правообладателем земельного участка,

по поводу которого испрашивается разрешение. Объяснение причины использования именно такой расширительной формулировки в ГрК РФ может быть следующим. Лицо, которое не является правообладателем, может иметь экономические мотивации приобрести земельный участок, заведомо зная, что такой участок может быть использован также в соответствии с условно разрешенным видом разрешенного использования. В этом отношении важно, что разрешение на условно разрешенный вид использования «привязано» не к субъекту — правообладателю, а к объекту — земельному участку.

В-третьих, содержательное обсуждение вопроса о предоставлении или непредоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости может состояться при наличии определенных материалов обосновывающего характера. Формализовать такие материалы можно только в рамках специально подготовленного эскизного проекта, содержащего проект предложений к градостроительному плану земельного участка.

Ниже дается рекомендуемый состав заявления о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости и состав прилагаемых к заявлению материалов, обосновывающих целесообразность намерений и доказывающих, что при выполнении определенных условий не будет оказано негативное воздействие на окружающую среду в объемах, превышающих допустимые пределы:

1) заявление — отражение существа запроса и идентификационные сведения о заявителе;

2) приложения к заявлению — идентификационные сведения о земельном участке и обосновывающие материалы:

а) идентификационные сведения о земельном участке, в отношении которого подается заявление:

- адрес расположения;
- кадастровый номер земельного участка и его кадастровый план;
- ситуационный план — расположение соседних земельных участков с указанием их кадастровых номеров, а также зданий, строений, сооружений;

б) обосновывающие материалы — эскизный проект строительства, реконструкции объекта, который предлагается осуществить в случае предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования:

- проект предложений к градостроительному плану земельного участка с отражением на нем позиций, относящихся к запросу: указание мест расположения существующих и намечаемых построек и описание их характеристик (общая площадь, этажность, открытые пространства, существующие и планируемые места парковки автомобилей и т.д.); информация о планируемых вместимости, мощности объекта, объемах ресурсов, необходимых для функционирования объекта, — количество работающих и посетителей, грузооборот (частота подъезда к объекту грузовых автомобилей), объемы инженерных ресурсов — энергообеспечение, водоснабжение и т.д.; документы, подтверждающие возможность получения таких ресурсов в необходимом объеме, — технические условия, предоставленные уполномоченными организациями;
- информация о предполагаемом уровне воздействия на окружающую среду (объем и характер выбросов в атмосферу,

количество отходов производства и степень их вредности) — обоснование того, что реализация предложений не окажет негативного воздействия на окружающую среду в объемах, превышающих допустимые пределы;

- иные материалы, обосновывающие целесообразность, возможность и допустимость реализации предложений.

1.10.3. Предметы публичных слушаний по обсуждению заявлений о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости

Предметы обязательного предъявления в порядке информирования — не подлежащие утверждению, но подлежащие безусловному выполнению требования

Вопрос (1) — об удостоверении адекватного учета существующих правовых фактов, отраженных в заявлении о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости и прилагаемых к заявлению обосновывающих материалах:

1) факта того, что запрашиваемый вид условно разрешенного использования недвижимости зафиксирован в правилах землепользования и застройки применительно к территориальной зоне расположения земельного участка;

2) красных линий;

3) границ земельных участков;

4) линий, обозначающих места расположения зданий, строений, сооружений в пределах соответствующих земельных участков;

5) линий, обозначающих расположение линейных объектов инженерно-технического обеспечения, а также установленных границ зон ограничений для обеспечения обслуживания таких линейных объектов;

6) иных правовых фактов.

Способы предъявления указанного вопроса в порядке информирования участников публичных слушаний:

1) предоставление заключения на заявление и приложенные к заявлению материалы, подготовленное уполномоченным в области градостроительного регулирования органом местного самоуправления;

2) предъявление графических и иных материалов в составе приложения к заявлению.

Вопрос (2) — об удостоверении и доказательстве наличия соответствия требованиям технических регламентов (а до их утверждения — требованиям ранее утвержденных нормативных технических документов), отраженных в заявлении о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости и прилагаемых к заявлению обосновывающих материалах. В частности, о наличии такого соответствия применительно:

- к границам зон с особыми условиями использования территорий — санитарно-защитных, водоохранных зон, зон охраны объектов культурного наследия, иных зон;
- минимальным противопожарным отступам построек друг от друга;
- параметрам подъездов, проездов автомобилей, разворотных площадок;
- иным параметрам.

Способы предъявления указанного вопроса в порядке информирования участников

публичных слушаний:

1) предоставление положительного заключения на заявление и приложенные к заявлению материалы, подготовленное уполномоченным в области градостроительного регулирования органом местного самоуправления;

2) предъявление графических и иных материалов в составе приложения к заявлению.

Вопрос (3) — о выполнении процедурных требований – предъявление участникам публичных слушаний:

- документа, удостоверяющего, что в установленные сроки выполнено требование части 4 статьи 39 ГрК РФ о направлении сообщений о проведении публичных слушаний правообладателям недвижимости, которая располагается на земельных участках, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается разрешение;
- документа, свидетельствующего о наличии предложений и замечаний, представленных участниками публичных слушаний, касающиеся рассматриваемого вопроса о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости.

Предметы обязательного предъявления для обсуждения — подлежащие утверждению вопросы содержания предлагаемых решений

Вопрос (4) — о содержании проекта заключения о результатах публичных слушаний как основания для подготовки рекомендаций, которые в свою очередь становятся основанием для принятия решения главой местной администрации. Предметом обсуждения в рамках данного вопроса являются следующие три позиции о том, что реализация намерений заявителя:

1) не окажет негативного воздействия на окружающую среду и будет способствовать её улучшению, а потому рекомендуется принять решение о предоставлении заявителю запрашиваемого разрешения, а также решение об утверждении предложенного заявителем проекта градостроительного плана земельного участка для последующей подготовки проектной документации и осуществления строительства;

2) не окажет негативного воздействия на окружающую среду и будет способствовать её улучшению, а потому рекомендуется принять решение о предоставлении заявителю запрашиваемого разрешения, а также решение об утверждении предложенного заявителем проекта градостроительного плана земельного участка, но только при выполнении условий, связанных с внесением в проект такого плана соответствующих изменений. В этом случае предметом обсуждения должны быть конкретные предложения по внесению изменений в проект градостроительного плана земельного участка, например, такие как:

- изменение (уточнение) границ зон действия публичных сервитутов для обеспечения прохода, проезда;
- изменение (уточнение) отступов планируемых к строительству построек, частей построек от границ земельного участка;
- изменение (уточнение) параметров объекта — общая площадь, этажность, открытые пространства, планируемые места парковки автомобилей; показатели планируемой вместимости, мощности объекта, объемы ресурсов, необходимых для функционирования

объекта — количество работающих и посетителей, грузооборот (частота подъезда к объекту грузовых автомобилей), объемы инженерных ресурсов — энергообеспечение, водоснабжение и т.д.;

3) окажет негативное воздействие на окружающую среду, а потому рекомендуется принять решение об отказе в предоставлении заявителю запрашиваемого разрешения.

Способы предъявления указанного вопроса для обсуждения участниками публичных слушаний:

1) предоставление положительного заключения на заявление и приложенные к заявлению материалы, подготовленное уполномоченным в области градостроительного регулирования органом местного самоуправления;

2) предъявление графических и иных материалов, содержащихся в составе приложения к заявлению;

3) предложения и замечания участников публичных слушаний, представленные в виде текстов и графических материалов до начала публичных слушаний.

1.11. Особенности института «отклонения от предельных параметров», рекомендации по составу прилагаемых к заявлениям материалов и предметы публичных слушаний по обсуждению заявлений о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства

1.11.1. Особенности института «отклонения от предельных параметров»

Статьей 40 ГрК РФ введен институт «отклонения от предельных параметров», содержание которого определяется следующим.

Законом признается факт наличия таких ситуаций, когда правообладатели недвижимости не смогут в полной мере воспользоваться той свободой, которая предоставляется им правилами землепользования и застройки в части достижения максимальных параметров разрешенного строительства или реконструкции. Причины, по которым может произойти такое «недоиспользование» земельного участка, носят сугубо технический или технологический характер – невозможно по техническим и технологическим причинам достичь максимально допустимых объемов строительства или реконструкции в силу: 1) малых размеров ранее образованных земельных участков и (или) их усложненной конфигурации; 2) неблагоприятных инженерно-геологических и иных условий строительства. Например, расположение земельного участка на крутом рельефе может заставить застройщика по технологическим причинам уменьшить этажность здания по сравнению с допустимым максимальным количеством этажей в соответствии с правилами землепользования и застройки, которое без очевидных проблем реализуется на земельных участках той же территориальной зоны, но расположенных на пологом рельефе. В подобных случаях возникает несправедливость.

Эта несправедливость: 1) часто является результатом предшествующего периода неупорядоченного развития; 2) далеко не всегда может быть только ошибкой градостроительного зонирования; 3) фактически является неизбежным результатом разнообразных ситуаций, порождающих разные условия строительства; 4) признается ГрК РФ, предлагающим правовой механизм компенсации несправедливости.

Причина, породившая институт «отклонения от предельных параметров», — это несправедливость, а содержание и механизм действия данного института — это компенсация. Компенсация за «недобренные квадратные метры». Размер компенсации относительно легко считается. В приведенном выше примере недостаток площадей, возникший по причине «недобора» этажей, может быть компенсирован увеличением

показателя площади застройки сверх значения этого показателя, который определен градостроительным регламентом. Но формально это нарушение. Чтобы легализовать такое «справедливое нарушение», вводится механизм отклонения от предельных параметров.

Следует подчеркнуть, что этот механизм не является универсальным, он строго ограничен установленными критериями, содержание которых таково, что резко сужается область его применения исключительными случаями.

1.11.2. Рекомендации по составу прилагаемых к заявлениям материалов

Анализ показывает, что содержательное обсуждение вопроса о предоставлении или непредоставлении разрешения на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции может состояться при наличии определенных материалов обосновывающего характера. Такие материалы должны быть формализованы. Формализовать их можно только в рамках специально подготовленного заявителем – правообладателем земельного участка — эскизного проекта, содержащего проект предложений к градостроительному плану земельного участка.

Ниже дается рекомендуемый состав заявления о предоставлении разрешения на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции и состав прилагаемых к заявлению материалов:

1) заявление – отражение существа запроса и идентификационные сведения о заявителе – правообладателе земельного участка;

2) приложения к заявлению – идентификационные сведения о земельном участке и обосновывающие материалы:

а) идентификационные сведения о земельном участке, в отношении которого подается заявление:

- адрес расположения;
- кадастровый номер земельного участка и его кадастровый план;
- ситуационный план – расположение соседних земельных участков с указанием их кадастровых номеров, а также зданий, строений, сооружений;

б) обосновывающие материалы – эскизный проект строительства, реконструкции объекта, который предлагается осуществить в случае предоставления разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции:

- обоснование наличия предусмотренного частью 1 статьи 40 ГрК РФ права у заявителя обратиться с заявлением – обоснование наличия одной или нескольких позиций: 1) размеры земельного участка меньше установленных градостроительным регламентом применительно к соответствующей территориальной зоне минимальных размеров земельных участков; 2) конфигурация земельного участка неблагоприятна для застройки; 3) инженерно-геологические или иные характеристики земельного участка неблагоприятны для застройки;
- проект предложений к градостроительному плану земельного участка с отражением на нем позиций, относящихся к запросу, — указание конкретных параметров, являющихся отклонением от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции: отклонение от предельного показателя этажности, отклонение от предельного показателя процента застройки, отклонение от минимальных расстояний расположения планируемой постройки от границ земельного участка (при

соблюдении технических регламентов противопожарной безопасности), иные отклонения;

- расчеты и обоснование того, что постройка, выполненная на основании разрешенных отклонений не превысит по объему (площади) аналогичную постройку, выполненную без отклонений, но при благоприятных условиях строительства.

1.11.3. Предметы публичных слушаний по обсуждению заявлений о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства

Вопрос (1) — об удостоверении адекватного учета существующих правовых фактов, отраженных в заявлении о предоставлении разрешения на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции и прилагаемых к заявлению обосновывающих материалах:

1) факта того, что правообладатель земельного участка в соответствии с частью 1 статьи 40 ГрК РФ имеет право подавать заявление, — обоснование наличия одной или нескольких позиций:

а) размеры земельного участка меньше установленных градостроительным регламентом применительно к соответствующей территориальной зоне минимальных размеров земельных участков;

б) конфигурация земельного участка неблагоприятна для застройки;

в) инженерно-геологические или иные характеристики земельного участка неблагоприятны для застройки;

2) красных линий;

3) границ земельных участков;

4) линий, обозначающих места расположения зданий, строений, сооружений в пределах соответствующих земельных участков;

5) линий, обозначающих расположение линейных объектов инженерно-технического обеспечения, а также установленных границ зон ограничений для обеспечения обслуживания таких линейных объектов;

6) иных правовых фактов.

Способы предъявления указанного вопроса в порядке информирования участников публичных слушаний:

1) предоставление положительного заключения на заявление и приложенные к заявлению материалы, подготовленное уполномоченным в области градостроительного регулирования органом местного самоуправления;

2) предъявление графических и иных материалов в составе приложения к заявлению.

Вопрос (2) — об удостоверении и доказательстве наличия соответствия требованиям технических регламентов (а до их утверждения — требованиям ранее утвержденных нормативных технических документов), отраженных в заявлении о предоставлении разрешения на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции и прилагаемых к заявлению обосновывающих материалах. В частности, о наличии такого соответствия применительно:

- к минимальным противопожарным отступам построек друг от друга;
- параметрам подъездов, проездов автомобилей, разворотных площадок;

- иным параметрам.

Способы предъявления указанного вопроса в порядке информирования участников публичных слушаний:

1) предоставление положительного заключения на заявление и приложенные к заявлению материалы, подготовленное уполномоченным в области градостроительного регулирования органом местного самоуправления;

2) предъявление графических и иных материалов в составе приложения к заявлению.

Вопрос (3) — о выполнении процедурных требований – предъявление участникам публичных слушаний:

- документа, удостоверяющего, что в установленные сроки выполнены требования части 4 статьи 40 и части 4 статьи 39 ГрК РФ о направлении сообщений о проведении публичных слушаний правообладателям недвижимости, которая располагается на земельных участках, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается разрешение;
- документа, свидетельствующего о наличии предложений и замечаний, представленных участниками публичных слушаний, касающихся рассматриваемого вопроса о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости.

1.11.4. Предметы обязательного предъявления для обсуждения — подлежащие утверждению вопросы содержания предлагаемых решений

Вопрос (4) — о содержании проекта заключения о результатах публичных слушаний как основания для подготовки комиссией рекомендаций главе местной администрации для принятия решения по представленному заявлению. Предметом обсуждения в рамках данного вопроса являются следующие четыре позиции о том, что реализация намерений правообладателя земельного участка:

1) правомерна в силу соответствия земельного участка критериям части 1 статьи 40 ГрК РФ, не окажет негативного воздействия на окружающую среду и будет способствовать её улучшению, а потому рекомендуется принять решение о предоставлении заявителю запрашиваемого разрешения, а также решение об утверждении предложенного заявителем проекта градостроительного плана земельного участка для последующей подготовки проектной документации и осуществления строительства, реконструкции;

2) правомерна в силу соответствия земельного участка критериям части 1 статьи 40 ГрК РФ, не окажет негативного воздействия на окружающую среду и будет способствовать её улучшению, а потому рекомендуется принять решение о предоставлении заявителю запрашиваемого разрешения, а также решение об утверждении предложенного заявителем проекта градостроительного плана земельного участка, но только при выполнении условий, связанных с внесением в проект такого плана соответствующих изменений. В этом случае предметом обсуждения должны быть конкретные предложения по внесению изменений в проект градостроительного плана земельного участка, например, такие как:

- изменение (уточнение) границ зон действия публичных сервитутов для обеспечения прохода, проезда;
- изменение (уточнение) отступов планируемых к строительству

построек, частей построек от границ земельного участка;

- изменение (уточнение) параметров объекта — общая площадь, этажность, процент застройки, отступы от границ земельного участка, иные параметры;

3) правомерна в силу соответствия земельного участка критериям части 1 статьи 40 ГрК РФ, однако, по причине несоразмерного превышения предлагаемого отклонения параметров от предельных параметров градостроительного регламента неприемлема, а потому рекомендуется принять решение об отказе в предоставлении заявителю запрашиваемого разрешения;

4) неправомерна в силу несоответствия земельного участка критериям части 1 статьи 40 ГрК РФ, а потому рекомендуется принять решение об отказе в предоставлении заявителю запрашиваемого разрешения.

Способы предъявления указанного вопроса для обсуждения участниками публичных слушаний:

1) предоставление положительного заключения на заявление и приложенные к заявлению материалы, подготовленное уполномоченным в области градорегулирования органом местного самоуправления;

2) предъявление графических и иных материалов, содержащихся в составе приложения к заявлению;

3) предложения и замечания участников публичных слушаний, представленные в виде текстов и графических материалов до начала публичных слушаний.

1.12. Особенности изменения назначения «жилой» и «нежилой» недвижимости в связи с параллельным регулированием – нормами Жилищного и Градостроительного кодексов Российской Федерации

В данном разделе речь будет идти только о той недвижимости, которая уже существует и на которую распространяется действие градостроительных регламентов, или должно распространяться действие градостроительных регламентов после введения в действие правил землепользования и застройки.

1.12.1. Две группы случаев регулирования порядка изменения назначения недвижимости

Применительно к вопросам изменения назначения недвижимости следует выделять две группы случаев.

Первая группа случаев — это те случаи, когда изменения назначения недвижимости осуществляется посредством норм ГрК РФ без использования норм ЖК РФ. Это случаи, когда решаются вопросы изменения назначения существующей «нежилой» недвижимости путем разрешения использовать её по иному виду «нежилого» использования.

Вторая группа случаев — это те случаи, когда изменения назначения недвижимости осуществляется посредством одновременного использования норм и ЖК РФ, и ГрК РФ. Это случаи, когда решаются вопросы перевода жилых помещений в нежилые помещения и нежилых помещений в жилые.

Рассмотрим эти случаи.

1.12.2. Случаи, когда изменения назначения недвижимости осуществляется посредством норм Градостроительного кодекса Российской Федерации без использования норм Жилищного кодекса Российской Федерации

При наличии правил землепользования и застройки действия по изменению

назначения «нежилой» недвижимости могут осуществляться только при одновременном соблюдении следующих обязательных условий и требований, установленных ГрК РФ:

1) при наличии в описании градостроительного регламента применительно к соответствующей территориальной зоне формулировки о том основном виде использования или условно разрешенном виде использования, на который изменяется существующее использование;

2) при выполнении требований технических регламентов безопасности.

Может возникнуть ситуация, когда имеется указанное первым условие, но не может быть выполнено указанное вторым требование. Например, по причине недостаточного размера земельного участка, не позволяющего организовать разворотную площадку для автомобилей, которые должны подвозить товары в магазин, – тот вид использования, на который предполагается изменить существующее использование. При такой ситуации изменение назначения не может состояться по причине несоблюдения требования федерального закона.

Если имеется указанное первым условие, а также выполняется указанное вторым требование, то:

1) никто, включая административные органы, не может запретить изменение назначения недвижимости;

2) если планируемое изменение назначения недвижимости может быть осуществлено только путем реконструкции объекта, то правообладатель земельного участка:

- обращается с заявлением о предоставлении градостроительного плана земельного участка. При этом такой план: а) не изготавливается специально, а комплектуется как сводная информация из двух документов – кадастрового плана и из правил землепользования и застройки; б) обозначает границы существующего земельного участка (фиксируемые из кадастрового плана); в) содержит указание на соответствующую статью правил землепользования и застройки, где содержится описание градостроительного регламента применительно к территориальной зоне расположения земельного участка, и (или) выписку из соответствующей статьи правил; г) готовится бесплатно и предоставляется заявителю в течение 30 дней;
- на основании градостроительного плана земельного участка обеспечивает подготовку проектной документации, проведение государственной экспертизы проектной документации – в установленных случаях, получает разрешение на строительство, реконструкцию, осуществляет реконструкцию, получает разрешение на ввод объекта в эксплуатацию и начинает использовать объект в соответствии с измененным назначением.

Если применительно к существующему земельному участку или объекту планируется изменение назначения на условно разрешенный вид использования, то осуществляются действия по проведению публичных слушаний. Особенности этих действий описаны в разделе 1.10 настоящих рекомендаций.

1.12.3. Сводный перечень обязательных условий и требований, при наличии и выполнении которых допускается перевод жилых помещений в нежилые помещения и нежилых помещений в жилые помещения

Применительно к действиям по изменению назначения недвижимости установлены условия и требования, которые определены двумя федеральными

законами – ЖК РФ и ГрК РФ. Эти условия и требования необходимо соединить в одном перечне. При этом нужно произвести следующую дифференциацию случаев:

1) изменение назначения «жилой» недвижимости: а) при наличии правил землепользования и застройки и б) при отсутствии таких правил;

2) перевод «нежилой» недвижимости в «жилую» недвижимость: а) при наличии правил землепользования и застройки и б) при отсутствии таких правил.

Ниже будут рассмотрены только случаи, когда имеются правила землепользования и застройки. Причина такого ограничения в том, что при отсутствии таких правил отсутствуют и формализованные основания для принятия решений, которые в такой ситуации не могут базироваться ни на чем ином, как только на субъективных позициях лиц, причастных к принятию решений.

Сводный перечень обязательных условий и требований, при наличии и выполнении которых допускается перевод жилых помещений в нежилые помещения – случай, когда действуют правила землепользования и застройки

В случаях, когда действуют правила землепользования и застройки, выстраивается следующий исчерпывающий ряд определенных федеральными законами – ГрК РФ и ЖК РФ — условий и требований, при одновременном наличии и выполнении которых допускается изменение назначения «жилой недвижимости»:

1) установленные ГрК РФ условия и требования, при наличии и выполнении которых допускается перевод жилого помещения в нежилое помещение:

а) наличие в описании градостроительного регламента применительно к соответствующей территориальной зоне формулировки о том основном и (или) условно разрешенном виде использования, на который изменяется существующее использование жилого помещения. Это означает простую вещь: изменять назначение жилых помещений можно только в тех территориальных зонах, где такое изменение допускается правилами землепользования и застройки. Естественно, это означает также обратное — при отсутствии указанной формулировки в правилах нельзя изменять назначение жилых помещений в тех территориальных зонах, где это не предусмотрено правилами. Указанная позиция подпадает под определение пункта 3 части 1 статьи 24 ЖК РФ об отказе в переводе жилого помещения в нежилое помещение или нежилого помещения в жилое помещение: «несоблюдения предусмотренных статьей 22 настоящего Кодекса условий перевода помещения». В пункте 1 статьи 22 ЖК РФ, в частности, говорится об учете требований законодательства о градостроительной деятельности. Таким требованием как раз и является определение наличия самой возможности перевода, которая определяется правилами землепользования и застройки;

б) выполнение требований технических регламентов безопасности, в том числе требований конструктивной надежности, противопожарной и иной безопасности объектов, помещений, образуемых в результате перевода;

в) согласие всех правообладателей объекта капитального строительства (например, собственников квартир в многоквартирном доме) — в случае, когда перевод связан с получением разрешения на строительство для реконструкции такого объекта (пункт 6 части 7 статьи 51 ГрК РФ). При этом следует иметь в виду наличие вводимой в действие с 1 января 2010 года нормы части 3 статьи 51 ГрК РФ, согласно которой «не допускается выдача разрешений на строительство при отсутствии правил землепользования и застройки, за исключением строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства на земельных участках, на которые не распространяется действие градостроительных регламентов или для которых не устанавливаются градостроительные регламенты, и в иных

предусмотренных федеральными законами случаях». Это означает, что с 1 января 2010 года при отсутствии правил землепользования и застройки не допускается перевод жилых помещений в нежилые помещения, который сопряжен реконструкцией объектов. При этом следует также учесть то, как определяется пунктом 14 статьи 1 ГрК РФ понятие «реконструкция»: «...реконструкция — изменение параметров объектов капитального строительства, их частей (высоты, количества этажей <...>, площади, показателей производственной мощности, объема) и качества инженерно-технического обеспечения»;

2) установленные ЖК РФ условия и требования, при наличии и выполнении которых допускается перевод жилого помещения в нежилое помещение:

а) переводимое жилое помещение не является частью жилого помещения. Например, комната в квартире не может быть объектом перевода без перевода всей квартиры целиком. Однако, часть индивидуального жилого дома может стать объектом перевода, но только в случаях, когда: эта часть будет превращена в изолированное помещение (путем сооружения стены без проемов, а также путем оборудования автономного доступа к вновь образованному изолированному помещению); изменение вида использования недвижимости допустимо в соответствии с правилами землепользования и застройки;

б) переводимое жилое помещение не используется собственником данного помещения или иным гражданином в качестве места постоянного проживания;

в) право собственности на переводимое жилое помещение не обременено правами каких-либо лиц;

г) наличие и техническая реализация возможности обеспечить автономный доступ к образуемому в результате перевода нежилому помещению без использования помещений — пространств, коридоров, проходов, обеспечивающих доступ к жилым помещениям;

3) дополнительно установленные ЖК РФ условия и требования, при наличии и выполнении которых допускается перевод квартир в многоквартирных домах в нежилые помещения:

а) расположение квартиры на первом этаже многоквартирного дома. Это условие необходимо, но достаточным оно становится при наличии другого условия — при расположении многоквартирного дома в такой территориальной зоне, в отношении которой правилами землепользования и застройки определены другие (помимо жилых) виды использования недвижимости;

б) расположение квартиры выше первого этажа многоквартирного дома при условии, что помещения, расположенные непосредственно под квартирой, переводимой в нежилое помещение, не являются жилыми. Однако, в силу требования об учете законодательства о градостроительной деятельности, эта возможность может быть реализована только при наличии соответствующего указания в правилах землепользования и застройки в части, например, того, что допускается устраивать офисные помещения на вторых (третьих и т.д.) этажах многоквартирных домов. При отсутствии такого указания в правилах землепользования и застройки требование ЖК РФ должно рассматриваться только как необходимое, но недостаточное, значит, перевод будет неправомерным.

Сводный перечень обязательных условий и требований, при наличии и выполнении которых допускается перевод нежилых помещений в жилые помещения — случай когда действуют правила землепользования и застройки

В случаях, когда действуют правила землепользования и застройки, выстраивается следующий исчерпывающий ряд определенных федеральными законами

– ГрК РФ и ЖК РФ — условий и требований, при одновременном наличии и выполнении которых допускается перевод нежилых помещений в жилые помещения:

1) установленные ГрК РФ условия и требования, при наличии и выполнении которых допускается перевод нежилого помещения в жилое помещение:

а) наличие в описании градостроительного регламента применительно к соответствующей территориальной зоне формулировки о «жилом» виде использования недвижимости в качестве основного, или условно разрешенного вида использования, на который изменяется существующее «нежилое» использование;

б) при выполнении требований технических регламентов безопасности, в том числе требований конструктивной надежности, противопожарной и иной безопасности объектов, помещений, образуемых в результате перевода;

в) согласие всех правообладателей объекта капитального строительства - в случае, когда перевод связан с получением разрешения на строительство для реконструкции такого объекта (пункт 6 части 7 статьи 51 ГрК РФ). При этом следует иметь в виду наличие вводимой в действие с 1 января 2010 года нормы части 3 статьи 51 ГрК РФ, содержание которой излагалось выше;

2) установленные частью 4 статьи 22 ЖК РФ условия и требования, при наличии и выполнении которых допускается перевод нежилого помещения в жилое помещение:

а) право собственности на нежилое помещение, переводимое в жилое, не обременено правами каких-либо лиц;

б) жилое помещение, образуемое в результате перевода из нежилого помещения, должно отвечать требованиям, установленным для жилых помещений.

1.12.4. Особенности порядка изменения назначения недвижимости, связанные с параллельным определением этого порядка нормами Жилищного и Градостроительного кодексов Российской Федерации

Несколько положений должно быть выделено в связи с наличием норм, содержащихся в двух федеральных законах по поводу регулирования одного и того же процесса.

1. Сам по себе факт наличия «параллельного» регулирования не может считаться неоправданным. Тем не менее анализ показывает наличие некоторых расхождений и недостаточную координацию норм двух федеральных законов. Однако степень и характер расхождений таковы, что некоторые из них могут быть преодолены посредством детализации соответствующих норм муниципальными нормативными правовыми актами, регулирующими порядок проведения публичных слушаний применительно к обсуждению вопросов изменения назначения недвижимости. Есть также расхождения, которые должны быть преодолены путем внесения изменений в ЖК РФ, о чем говорится ниже.

2. Регулируемые главой 3 ЖК РФ действия по переводу жилых помещений в нежилые помещения и нежилых помещений в жилые помещения являются частным случаем более общих действий, определяемых как изменения одного вида на другой вид разрешенного использования недвижимости и регулируемых ГрК РФ. Установлены следующие общие требования применительно к порядку изменения одного вида на другой вид разрешенного использования недвижимости, которые распространяются также на одну из разновидностей этого порядка – на действия по переводу жилых помещений в нежилые помещения и нежилых помещений в жилые помещения:

1) до введения в действие правил землепользования и застройки — проведение публичных слушаний применительно ко всем без исключения действиям по изменению одного вида на другой вид разрешенного использования недвижимости. Это требование следует из пункта 3 части 1 и части 3 статьи 4 Федерального закона «О

введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»;

2) после введения в действие правил землепользования и застройки — публичные слушания проводятся только в случаях обсуждения вопроса о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости.

Необходимость выполнения указанных требований ставит следующие вопросы о координации и сопряжении: а) действий органов, принимающих решения с учетом публичных слушаний, с одной стороны, и органов, принимающих решения о переводе помещений — с другой; б) срока проведения публичных слушаний, с одной стороны, и срока принятия решения о переводе — с другой; в) документов, связанных с проведением публичных слушаний, с одной стороны, и документов, связанных с принятием решения о переводе — с другой. Эти вопросы рассматриваются ниже.

3. Вопрос о координации и сопряжении действий органов, принимающих решения с учетом публичных слушаний (в обязательном порядке проводимых до введения в действие правил землепользования и застройки), с одной стороны, и органов, принимающих решения о переводе помещений — с другой. Содержание этого вопроса сводится к тому, что двумя федеральными законами определены два органа, принимающие решения по одному и тому же вопросу:

- «орган, осуществляющий перевод помещений» — требование части 3 статьи 23 ЖК РФ;
- глава местной администрации — пункт 3 части 1 статьи 4 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»: «...решение об изменении одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования принимается главой местной администрации с учетом результатов публичных слушаний».

Данная коллизия может быть решена следующим простым способом, который следует зафиксировать в муниципальном нормативном правовом акте, регулирующем соответствующие вопросы:

1) до введения в действие правил землепользования и застройки решения о переводе помещений принимаются с учетом результатов публичных слушаний главой местной администрации;

2) после введения в действие правил землепользования и застройки публичные слушания применительно к переводу помещений перестают быть обязательным действием, кроме случаев, когда такой перевод связан с предоставлением разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости. Поэтому возникает две группы случаев:

а) решения о переводе помещений принимаются с учетом результатов публичных слушаний главой местной администрации — когда такой перевод связан с предоставлением разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости;

б) решения о переводе помещений принимаются «органом, осуществляющим перевод помещений» — когда не проводятся публичные слушания (для перевода не требуется предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости). В силу специфики принимаемого решения таким органом должен быть муниципальный орган по вопросам градостроительного регулирования.

4. Вопрос о координации срока проведения публичных слушаний, с одной стороны, и срока принятия решения о переводе — с другой.

Частью 4 статьи 23 ЖК РФ определено, что «решение о переводе или об отказе в переводе помещения должно быть принято... не позднее чем через сорок пять дней со

дня представления... документов...».

Федеральным законодательством не установлено предельного срока проведения публичных слушаний в ситуации отсутствия правил землепользования и застройки. Право устанавливать такой срок принадлежит органам местного самоуправления, которые должны до введения в действие правил землепользования и застройки должны принять нормативные правовые акты о проведении публичных слушаний в указанный период. Это следует из пункта 3 части 1 статьи 4 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации». Поэтому рекомендуется устанавливать срок проведения публичных слушаний по обсуждению вопросов о переводе в пределах одного месяца.

После введения правил землепользования и застройки применительно к вопросам перевода помещений публичные слушания проводятся только при необходимости получать разрешения на условно разрешенные виды использования недвижимости. Согласно части 7 статьи 39 ГрК РФ срок проведения таких публичных слушаний не может превышать одного месяца.

Таким образом, решается вопрос о координации срока проведения публичных слушаний, с одной стороны, и срока принятия решения о переводе — с другой.

5. Вопрос о соотношении документов, связанных с проведением публичных слушаний, с одной стороны, и документов, связанных с принятия решения о переводе — с другой. Этот вопрос должен быть рассмотрен с учетом сочетания следующих положений: 1) период времени — до и после введения в действие правил землепользования и застройки; 2) виды документов: а) документы, предоставляемые заявителем для принятия решения о переводе; б) документы, подтверждающие завершение действий по переводу помещения в случаях, когда такой перевод предполагает переустройство и (или) перепланировку.

Рассмотрим сочетание всех указанных случаев.

5.1. Документы, предоставляемые до введения в действие правил землепользования и застройки.

5.1.1. Документы, предоставляемые заявителем для принятия решения о переводе помещения. Ввиду того, что рассматриваемые вопросы регулируются нормами и ЖК РФ, и ГрК РФ, следует сопоставить предъявляемые этими федеральными законами требования. Состав указанных документов определяется частью 2 статьи 23 ЖК РФ:

- 1) заявление о переводе помещения;
- 2) правоустанавливающие документы на переводимое помещение (подлинники или засвидетельствованные в нотариальном порядке копии);
- 3) план переводимого помещения с его техническим описанием (в случае, если переводимое помещение является жилым, технический паспорт такого помещения);
- 4) поэтажный план дома, в котором находится переводимое помещение;
- 5) подготовленный и оформленный в установленном порядке проект переустройства и (или) перепланировки переводимого помещения (в случае, если переустройство и (или) перепланировка требуются для обеспечения использования такого помещения в качестве жилого или нежилого помещения).

Если принять во внимание рассмотренные выше вопросы, то становится очевидным, что данный перечень документов может считаться необходимым и достаточным только в тех случаях, когда перевод не предполагает: а) реконструктивных мероприятий (путем, например, изменения площади помещения и качества инженерно-технического обеспечения); б) преобразований земельного участка (путем, например, оборудования подъездов, подходов к автономному входу, установления границ зон действия публичных сервитутов). Если же перевод не может состояться без указанных действий, то приведенный перечень является необходимым, но недостаточным.

Достаточным он будет тогда, когда его дополняют еще два документа, обязательное наличие которых обусловлено требованиями ГрК РФ. Это, во-первых, предложения к проекту градостроительного плана земельного участка (например, в виде схемы планировочной организации территории) – в случае изменений «пятна застройки», обустройства территории, и, во-вторых, согласие всех правообладателей объекта капитального строительства — в случае реконструкции такого объекта.

5.1.2. Документы, подтверждающие завершение действий по переводу помещения в случаях, когда такой перевод предполагает переустройство и (или) перепланировку.

В даваемых в статье 25 ЖК РФ определениях понятий «переустройство» и «перепланировка» жилого помещения смешиваются два вида действий, для которых: 1) не требуется разрешение на строительство, на основании которого будет производиться реконструкция; 2) требуется такое разрешение. Такое неправомерное смешение порождает следующую коллизию.

Согласно части 9 статьи 23 ЖК РФ документом, который подтверждает окончание перевода помещения и дает основание для использования переведенного помещения в качестве жилого или нежилого, является «акт приемочной комиссии». В случаях, когда для перевода не требуются разрешения на строительство, на основании которых производится реконструкция, будет один документ — акт приемочной комиссии. В других случаях, когда действия по переводу должны сопровождаться действиями, квалифицируемыми как реконструкция, будет не один, а два документа — акт приемочной комиссии и разрешение на ввод объекта в эксплуатацию.

Очевидным является выявленный факт коллизии норм двух федеральных законов – ЖК РФ и ГрК РФ. Есть только один рациональный способ разрешения этой коллизии – внести изменения в ЖК РФ в части адекватной трактовки действий по переустройству и перепланировке.

5.2. Документы, предоставляемые после введения в действие правил землепользования и застройки.

5.2.1. Документы, предоставляемые заявителем для принятия решения о переводе помещения. После введения в действие правил землепользования и застройки состав этих документов будет таким же, что указан выше в пункте 5.1.1.

5.2.2. Документы, подтверждающие завершение действий по переводу помещения в случаях, когда такой перевод предполагает переустройство и (или) перепланировку. После введения в действие правил землепользования и застройки состав этих документов будет таким же, что и до принятия правил, если к тому времени не будет преодолена коллизия в части наличия двух дублирующих друг друга документов – акта приемочной комиссии, определенного ЖК РФ, и разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, определенного ГрК РФ. Содержание и пути разрешения этой коллизии изложены выше в пункте 5.1.2.

1.13. Субъекты и организационно-технологические схемы подготовки проектов документов, проведения публичных слушаний, участия в публичных слушаниях и принятия решений с учетом результатов публичных слушаний

Введенный ГрК РФ институт публичных слушаний заставляет с большей определенностью действовать на итоговый результат, которым является утверждение документа. Утверждаются вполне конкретные вопросы – предметы утверждения. Вполне логично, что предметы утверждения одновременно являются и предметами обсуждения: зачем обсуждать то, что не будет утверждаться? Предметы обсуждения – это требования к предъявлению проектов документов для обсуждения. Требования эти трансформируются в артикулированные формы «подачи» проектов документов — специальное выделение в графических и иных материалах, включая обосновывающие

материалы, именно тех положений, которые подлежат первоначально обсуждению, а потом и утверждению. Другими словами, публичные слушания заставляют таким образом представлять проекты документов, чтобы не возникало недоуменного вопроса «что же мы утверждаем?», чтобы на этот вопрос заранее был подготовлен и в наглядном виде представлен четкий и обоснованный ответ.

Логика публичных слушаний такова, что на обсуждение представляется проект документа от имени публичной власти. Даже когда подаются заявления от частных лиц, такие заявления не могут сразу стать предметом публичных слушаний, без проверки, которая должна выявить соответствие представленных материалов установленным требованиям.

Между проектом документа и публичными слушаниями по необходимости должен быть субъект, осуществивший проверку. Это ключевая фигура. Очевидно, что такую роль должен исполнять орган, уполномоченный в области градостроительной деятельности. Технология действий такого органа может быть различной – непосредственное осуществление контрольно-проверочных действий или опосредованные действия, путем привлечения экспертов.

1.13.1. Субъекты и организационно-технологические схемы подготовки проектов документов и проведения публичных слушаний

Говоря о субъектах соответствующих действий, одновременно следует говорить и о порядке действий – организационно-технологических схемах. Далее такие схемы представлены в самом общем виде применительно ко всем проектам документов, в отношении которых ГрК РФ предписано в обязательном порядке проводить публичные слушания:

- 1) проект генерального плана,
- 2) проект правил землепользования и застройки,
- 3) проект документации по планировке территории,
- 4) заявление о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости,
- 5) заявление о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства.

Субъекты, обеспечивающие подготовку проекта генерального плана, его предъявление и проведение публичных слушаний

Нормы ГрК РФ и специфика генерального плана определяют следующие позиции и рекомендуемую организационно-технологическую схему действий.

1. Подготовка проекта генерального плана в строго юридическом смысле может производиться только в двух случаях:

- 1) если никогда ранее не принималось решение об утверждении генерального плана применительно к соответствующей территории;
- 2) если в отношении ранее принятого решения об утверждении генерального плана впоследствии было принято решение о прекращении действия ранее принятого решения. Во всех других случаях осуществляется подготовка предложений о внесении изменений в действующий генеральный план. Ниже в рамках данного раздела под термином «подготовка проекта генерального плана» будет пониматься также и подготовка предложений о внесении изменений в действующий генеральный план.

2. В соответствии с частью 2 статьи 24 ГрК РФ «решение о подготовке проекта генерального плана, а также решения о подготовке предложений о внесении в генеральный план изменений принимаются соответственно главой местной администрации поселения, главой местной администрации городского округа».

Решение о подготовке проекта генерального плана — это публичный акт, который должен быть опубликован в целях информирования населения. При этом следует учитывать часть 10 статьи 24 ГрК РФ, которая определяет, что «заинтересованные лица вправе представить свои предложения по проекту генерального плана». Решение о подготовке проекта генерального плана должно содержать:

1) решение об утверждении комиссии по подготовке проекта. Необходимость создания комиссии определяется тем, что генеральный план — это не ведомственный документ, это документ, комплексно определяющий перспективы развития соответствующей территории. В такую работу по необходимости должны быть вовлечены представители ключевых структурных подразделений администрации. В силу специфики подготавливаемого проекта документа председателем комиссии или заместителем председателя комиссии должен быть глава уполномоченного муниципального органа градорегулирования;

2) поручение председателю комиссии в определенный срок подготовить и представить на утверждение главе администрации план работ с указанием промежуточных сроков и итоговой даты представления главе администрации подготовленного и проверенного проекта документа для объявления начала проведения публичных слушаний;

3) может содержать адресуемые другим органам публичной власти — субъекту Российской Федерации, муниципальному району (в случае генерального плана поселения), соседним муниципальным образованиям — предложения о совместной подготовке проектов документов территориального планирования, а также указание председателю комиссии осуществить относящуюся к этому вопросу работу и представить информацию о её результатах к определенному сроку.

3. Комиссия по подготовке проекта генерального плана, предложений о внесении изменений в генеральный план должна стать постоянно действующим органом. Обоснование этого положения состоит в следующем. ГрК РФ впервые выделил в виде самостоятельного документа план реализации генерального плана. Необходимость такого самостоятельного документа объясняется обеспечением постоянной связи между долгосрочным планированием генерального плана и краткосрочным планированием бюджета на каждый предстоящий год. Более детальное обоснование — в рукописи книги «Градостроительный кодекс Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности» (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=233) — см. обсуждение вопроса 12.

Комиссия также должна стать органом, уполномоченным на проведение публичных слушаний по обсуждению предложений о внесении изменений в генеральный план. Такое положение логично и отражает наиболее рациональную технологию обсуждаемого процесса.

4. Специфика подготовки проекта генерального плана определяет необходимость осуществления одним органом следующих трех функций:

1) обеспечение подготовки проекта генерального плана и предложений о внесении изменений в генеральный план;

2) обеспечение подготовки плана реализации документа территориального планирования (генерального плана) и ежегодное внесение изменений в такой план реализации в увязке с текущим бюджетным планированием;

3) обеспечение проведения публичных слушаний по обсуждению предложений о внесении изменений в генеральный план, а также изменений в план реализации генерального плана.

Название такого органа могло бы быть следующим — комиссия по

территориальному планированию.

5. Подготовка и согласование проекта генерального плана, предложений о внесении изменений в генеральный план – это действия, которые включают:

1) подготовку документов на размещение муниципального заказа посредством проведения конкурса. На этом этапе важным является подготовка адекватного в содержательном отношении технического задания. Адекватность в данном случае означает наличие «установки на результат» — указание на предъявление в проекте документа конкретных позиций, подлежащих утверждению, и, соответственно, обсуждению на публичных слушаниях;

2) рассмотрение и согласование комиссией по территориальному планированию промежуточных этапов подготовки проекта документа в соответствии с планом-графиком работ, утвержденным главой местной администрации и отраженным в договоре администрации с разработчиком проекта документа;

3) предъявление на согласование проекта документа другим органам публичной власти по вопросам, определенным частями 1—4 статьи 25 ГрК РФ.

6. Подготовка к предъявлению на публичные слушания проекта генерального плана, предложений о внесении изменений в генеральный план – это действия, которые включают:

1) подготовку муниципальным органом градорегулирования заключения, которое направляется в комиссию по территориальному планированию и которое должно содержать следующие позиции:

а) подтверждение соответствия проекта документа всем установленным в соответствии с законодательством требованиям (включая требования технических регламентов безопасности в области экологии, противопожарной безопасности, предотвращения возникновения чрезвычайных ситуаций, иные требования), которые не подлежат утверждению, но подлежат безусловному выполнению и которые определяют ответственность органа публичной власти, утвердившей документ территориального планирования. Эта ответственность органа публичной власти следующим образом определена частью 2 статьи 59 ГрК РФ: «...возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц в результате утверждения не соответствующих требованиям технических регламентов документов территориального планирования муниципальных образований... осуществляется в полном объеме». Очевидно, что ответственность за качество проекта документа перед органом местного самоуправления должен нести уполномоченный в области градорегулирования муниципальный орган. Поэтому критически важно, чтобы именно этот орган осуществил проверку проекта документа, которая по указанным причинам является обязательной. При этом способы такой проверки могут быть различными:

- проверка органом градорегулирования самостоятельно;
- проверка, порученная независимым экспертам (например, путем размещения муниципального заказа на подготовку независимого экспертного заключения);
- проверка путем направления проекта документа на государственную экспертизу документов территориального планирования.

В случае привлечения к проверке экспертов заключение органа градорегулирования должно содержать приложения заключений привлеченных экспертов;

б) согласие с содержанием предлагаемых проектом документа решений (а также с обоснованиями предлагаемых решений), которые подлежат утверждению, а до

утверждения – обсуждению на публичных слушаниях;

в) предложения и рекомендации комиссии по территориальному планированию и главе муниципального образования:

- предложения о внесении в соответствующей части изменений в проект документа на этапе до его предъявления представительному органу местного самоуправления – в случае необходимости таких изменений;
- рекомендации в отношении содержания заключений на проект документа, представленных другими органами публичной власти;
- рекомендации в отношении состава материалов проекта документа для опубликования с информацией о степени готовности таких материалов к опубликованию;
- рекомендации в отношении срока принятия решения о завершении процесса подготовки проекта документа и о начале процесса проведения публичных слушаний;

г) приложения – заключения других органов публичной власти, подготовленные по вопросам, определенным частями 1-4 статьи 25 ГрК РФ;

2) подготовку на основе заключения, представленного муниципальным органом градорегулирования, заключения комиссии по территориальному планированию о соответствии проекта документа всем установленным требованиям и его готовности быть представленным на публичные слушания;

3) направление главе местной администрации положительного заключения комиссии по территориальному планированию с приложением положительного заключения муниципального органа градорегулирования.

7. Принятие и опубликование решения главы местной администрации, которое должно содержать:

1) поручение в установленный срок обеспечить опубликование проекта документа и организацию выставок, экспозиций демонстрационных материалов;

2) срок проведения публичных слушаний и ответственных за их проведение. В соответствии с частью 8 статьи 28 ГрК РФ срок проведения публичных слушаний с момента оповещения жителей муниципального образования о времени и месте их проведения до дня опубликования заключения о результатах публичных слушаний определяется не может быть менее одного месяца и более трех месяцев.

8. Проведение публичных слушаний комиссией по территориальному планированию.

По завершению публичных слушаний председатель комиссии по территориальному планированию представляет главе муниципального образования документы, состав которых описан в разделе 1.14 настоящих рекомендаций.

Субъекты, обеспечивающие подготовку проекта правил землепользования и застройки, его предъявление и проведение публичных слушаний

Нормы ГрК РФ и специфика правил землепользования и застройки определяют следующие позиции и рекомендуемую организационно-технологическую схему действий.

1. Организационные вопросы подготовки проекта правил землепользования и застройки регламентируются частями 5-8 статьи 31 ГрК РФ. Основные позиции:

1) решение о подготовке проекта правил землепользования и застройки принимается главой местной администрации;

2) одновременно с принятием решения о подготовке проекта правил землепользования и застройки главой местной администрации утверждаются состав и

порядок деятельности комиссии по подготовке проекта правил землепользования и застройки. По данному вопросу необходимо учитывать следующее:

а) нормы пункта 3 части 1 и части 3 статьи 4 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» определяют, что со дня введения в действие ГрК РФ решения об изменении назначения недвижимости не могут приниматься без публичных слушаний, а публичные слушания не могут проводиться без комиссий по подготовке правил землепользования и застройки. Иными словами, ГрК РФ «подталкивает» муниципальные власти к тому, чтобы в приоритетном порядке принимать и реализовывать решения о подготовке правил землепользования и застройки. В случае бездействия по данному вопросу административные органы фактически будут блокировать процесс совершенствования землепользования в части изменения назначения недвижимости;

б) в силу специфики градостроительного зонирования следует считать, что председателем или заместителем председателя комиссии по подготовке правил землепользования и застройки должен быть глава местного органа градорегулирования;

3) не позднее десяти дней с даты принятия решения о подготовке проекта правил землепользования и застройки обеспечивает опубликование сообщения о принятии такого решения в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещение указанного сообщения на официальном сайте муниципального образования (при наличии официального сайта муниципального образования) в сети "Интернет". Сообщение о принятии такого решения также может быть распространено по радио и телевидению.

2. Специфика подготовки проекта правил землепользования и застройки определяет необходимость осуществления однажды созданной комиссией следующих трех функций:

1) обеспечение подготовки проекта правил землепользования и застройки, а также проведения публичных слушаний по обсуждению подготовленного проекта;

2) проведение публичных слушаний на основе принятых правил землепользования и застройки применительно к соответствующим вопросам – рассмотрение предложений о внесении изменений в правила, обсуждение заявлений о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости, а также заявлений о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства;

3) подготовка в инициативном порядке предложений о внесении изменений в действующие правила землепользования и застройки для обеспечения последовательного развития однажды принятого документа.

Наличие указанных функций и необходимость их выполнения означают, что указанная комиссия должна быть постоянно действующим органом. Название такого органа на момент его создания могло бы быть следующим – комиссия по подготовке проекта и реализации правил землепользования и застройки. После принятия правил логично было бы изменить название комиссии и назвать её комиссией по реализации правил землепользования и застройки.

3. Подготовка и согласование проекта правил землепользования и застройки – это действия, которые включают:

1) подготовку документов на размещение муниципального заказа посредством проведения конкурса. На этом этапе важным является подготовка адекватного в содержательном отношении технического задания. Адекватность в данном случае означает наличие «установки на результат» — указание на предъявление в проекте документа конкретных позиций, подлежащих утверждению и, соответственно,

обсуждению на публичных слушаниях;

2) рассмотрение и согласование комиссией по подготовке проекта и реализации правил землепользования и застройки промежуточных этапов подготовки проекта документа в соответствии с планом-графиком работ, утвержденным главой местной администрации и отраженным в договоре администрации с разработчиком проекта документа.

4. Подготовка к предъявлению на публичные слушания проекта правил землепользования и застройки – это действия, включающие:

1) подготовку муниципальным органом градорегулирования заключения, которое направляется в комиссию по подготовке проекта и реализации правил землепользования и застройки и которое должно содержать следующие позиции:

а) подтверждение соответствия проекта документа всем установленным в соответствии с законодательством требованиям (включая требования технических регламентов безопасности в области экологии, противопожарной безопасности, предотвращения возникновения чрезвычайных ситуаций, иные требования), которые не подлежат утверждению, но подлежат безусловному выполнению и которые определяют ответственность органа публичной власти, утвердившей правила землепользования и застройки. Эта ответственность органа публичной власти следующим образом определена частью 2 статьи 59 ГрК РФ: «...возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц в результате утверждения не соответствующих требованиям технических регламентов... правил землепользования и застройки... осуществляется в полном объеме». Очевидно, что ответственность за качество проекта документа перед органом местного самоуправления должен нести уполномоченный в области градорегулирования муниципальный орган. Поэтому критически важно, чтобы именно этот орган осуществил проверку проекта документа, которая по указанным причинам является обязательной. При этом способы такой проверки могут быть различными: проверка органом градорегулирования самостоятельно; проверка, порученная независимым экспертам (например, путем размещения муниципального заказа на подготовку независимого экспертного заключения). В случае привлечения к проверке экспертов заключение органа градорегулирования должно содержать приложения заключений привлеченных экспертов;

б) подтверждение соответствия проекта документа генеральному плану поселения, схеме территориального планирования муниципального района (в случае поселения), схеме территориального планирования субъекта Российской Федерации, схемам территориального планирования Российской Федерации. Необходимость и обязательность данного вида проверки определяются частью 9 статьи 31 ГрК РФ;

в) согласие с содержанием предлагаемых проектом документа решений (а также с обоснованиями предлагаемых решений), которые подлежат утверждению, а до утверждения – обсуждению на публичных слушаниях;

г) предложения и рекомендации комиссии по подготовке проекта и реализации правил землепользования и застройки и главе муниципального образования:

- предложения о внесении в соответствующей части изменений в проект документа на этапе до его предъявления представительному органу местного самоуправления – в случае необходимости таких изменений;
- рекомендации в отношении состава материалов проекта документа для опубликования с информацией о степени готовности таких материалов к опубликованию;
- рекомендации в отношении срока принятия решения о

завершении процесса подготовки проекта документа и начале процесса проведения публичных слушаний;

2) подготовку на основе заключения, представленного муниципальным органом градорегулирования, заключения комиссии по подготовке проекта и реализации правил землепользования и застройки о соответствии проекта документа всем установленным требованиям и о его готовности быть представленным на публичные слушания;

3) направление главе местной администрации положительного заключения комиссии по подготовке проекта и реализации правил землепользования и застройки с приложением положительного заключения муниципального органа градорегулирования.

5. Принятие в срок не позднее через десять дней со дня получения проекта документа и опубликование решения главы местной администрации, которое должно содержать:

1) поручение в установленный срок обеспечить опубликование проекта документа и организацию выставок, экспозиций демонстрационных материалов;

2) срок проведения публичных слушаний и ответственных за их проведение. В соответствии с частью 13 статьи 31 ГрК РФ продолжительность публичных слушаний по проекту правил землепользования и застройки составляет не менее двух и не более четырех месяцев со дня опубликования проекта правил.

6. Проведение публичных слушаний комиссией по подготовке проекта и реализации правил землепользования и застройки.

По завершению публичных слушаний председатель комиссии по подготовке проекта и реализации правил землепользования и застройки представляет главе муниципального образования документы, состав которых описан в разделе 1.14 настоящих рекомендаций.

Субъекты, обеспечивающие подготовку проекта документации по планировке территории, его предъявление и проведение публичных слушаний

В данном разделе рассматриваются действия в отношении проектов документации по планировке территории, полномочиями по утверждению которых обладают органы местного самоуправления городских округов и поселений.

Нормы ГрК РФ и специфика документации по планировке территории определяют следующие позиции и рекомендуемую организационно-технологическую схему действий.

1. Указанная документация по планировке территории может подготавливаться как органами местного самоуправления, так и заинтересованными лицами. Однако, утверждаться эта документация может только органами местного самоуправления городских округов и поселений. Более подробно данный вопрос изложен в аналитической записке «Рекомендации по решению проблемных вопросов правового характера при градостроительной подготовке земельных участков для предоставления на аукционах в целях реализации жилищных инвестиционно-строительных проектов» (http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=80&mat_id=298).

2. Принятие и опубликование решения о подготовке документации по планировке территории регламентируются частями 1-3 статьи 46 ГрК РФ, согласно которым:

- решение принимается органом местного самоуправления по его инициативе либо на основании предложений физических или юридических лиц;
- решение подлежит опубликованию в течение трех дней со дня его принятия и размещается на официальном сайте (при его наличии) в сети "Интернет";

- физические или юридические лица вправе представить свои предложения о порядке, сроках подготовки и содержании документации по планировке территории.

3. Согласно части 5 статьи 46 ГрК РФ устанавливается дифференцированный подход к двум видам документации – проектам планировки и проектам межевания. Применительно к проектам планировки публичные слушания являются обязательными, а применительно к проектам межевания решения о проведении публичных слушаний могут принимать органы местного самоуправления. Объяснения этой ситуации, а также предлагаемые решения по этому вопросу представлены в разделе 1.9 настоящих рекомендаций.

4. ГрК РФ не определяется орган, который проводит публичные слушания по обсуждению документации по планировке территории. В силу специфики данного вида действий следует считать наиболее рациональным, если муниципальный орган градорегулирования уполномочен на проведение публичных слушаний по обсуждению документации по планировке территории.

5. Подготовка к предъявлению на публичные слушания проекта документации по планировке территории – это действия, включающие подготовку муниципальным органом градорегулирования заключения, которое должно содержать следующие позиции:

1) подтверждение соответствия проекта документа всем установленным в соответствии с законодательством требованиям (включая требования технических регламентов безопасности в области экологии, противопожарной безопасности, предотвращения возникновения чрезвычайных ситуаций, иные требования), которые не подлежат утверждению, но подлежат безусловному выполнению и которые определяют ответственность органа публичной власти, утвердившей документацию по планировке территории. Эта ответственность органа публичной власти следующим образом определена частью 2 статьи 59 ГрК РФ: «...возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц в результате утверждения не соответствующих требованиям технических регламентов... документации по планировке территорий... осуществляется в полном объеме». Очевидно, что ответственность за качество проекта документа перед органом местного самоуправления должен нести уполномоченный в области градорегулирования муниципальный орган. Поэтому критически важно, чтобы именно этот орган осуществил проверку проекта документа, которая по указанным причинам является обязательной. При этом способы такой проверки могут быть различными: проверка органом градорегулирования самостоятельно; проверка, порученная независимым экспертам (например, путем размещения муниципального заказа на подготовку независимого экспертного заключения). В случае привлечения к проверке экспертов заключение органа градорегулирования должно содержать приложения заключений привлеченных экспертов;

2) подтверждение соответствия проекта документа утвержденным документам территориального планирования (генеральному плану, схеме территориального планирования муниципального района (в случае поселения), схеме территориального планирования субъекта Российской Федерации, схемам территориального планирования Российской Федерации – применительно к соответствующей территории), правилам землепользования и застройки. Необходимость и обязательность данного вида проверки определяются частью 10 статьи 45 ГрК РФ;

3) согласие с содержанием предлагаемых проектом документа решений (а также с обоснованиями предлагаемых решений), которые подлежат утверждению, а до утверждения – обсуждению на публичных слушаниях.

6. После выполнения проверки проекта документа и при наличии положительного заключения, подготовленного муниципальным органом градорегулирования, этот орган, который предлагается уполномочить на проведение публичных слушаний по обсуждению документации по планировке территории, публикует решение о дате и месте проведении публичных слушаний. При этом необходимо учитывать часть 11 статьи 46 ГрК РФ, согласно которой «срок проведения публичных слушаний со дня оповещения жителей муниципального образования о времени и месте их проведения до дня опубликования заключения о результатах публичных слушаний... не может быть менее одного месяца и более трех месяцев».

7. После проведения публичных слушаний муниципальный орган градорегулирования, который предлагается уполномочить на проведение публичных слушаний по обсуждению документации по планировке территории, подготавливает заключение и обеспечивает его опубликование в соответствии с частью 10 статьи 46 ГрК РФ.

По завершении публичных слушаний муниципальный орган градорегулирования, который предлагается уполномочить на проведение публичных слушаний по обсуждению документации по планировке территории, представляет главе муниципального образования документы, состав которых описан в разделе 1.14 настоящих рекомендаций.

Субъекты, обеспечивающие подготовку заявления о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости, предъявление заявления и обосновывающих материалов на обсуждение и проведение публичных слушаний

Нормы ГрК РФ и специфика данного вида процедур определяют следующие позиции и рекомендуемую организационно-технологическую схему действий.

1. Заявление с соответствующими обосновывающими материалами могут подготавливать и предоставлять заинтересованные физические и юридические лица. Вопрос о том, почему субъектами, иницирующими действия по предоставлению разрешения, могут быть не только правообладатели соответствующих земельных участков рассмотрен в разделе 1.10.2 настоящих рекомендаций.

2. С учетом требований ГрК РФ определен состав заявления и прилагаемых к заявлению материалов (см. раздел 1.10.2 настоящих рекомендаций).

3. ГрК РФ в качестве органа, который проводит публичные слушания по обсуждению заявлений на предоставление разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости, определяет «комиссию» (части 4 и 8 статьи 39 ГрК РФ). С позиции системного прочтения норм ГрК РФ, а также с учетом специфики технологии данного процесса следует считать, что такой комиссией является комиссия по подготовке и реализации правил землепользования и застройки.

4. Подготовка к предъявлению на публичные слушания заявления на предоставление разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости – это действия, которые включают подготовку муниципальным органом градорегулирования заключения, которое должно содержать позиции, подробно изложенные в разделе 1.10.3 настоящих рекомендаций, в частности:

- 1) удостоверение адекватного учета существующих правовых фактов;
- 2) удостоверение и доказательство наличия соответствия требованиям технических регламентов;
- 3) позиции относительно возможности негативного воздействия на окружающую среду в результате предоставления соответствующего разрешения.

5. В соответствии с частью 4 статьи 39 ГрК РФ комиссия (по подготовке и реализации правил землепользования и застройки) направляет сообщения о проведении

публичных слушаний:

а) правообладателям земельных участков, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается разрешение;

б) правообладателям объектов капитального строительства, расположенных на земельных участках, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается разрешение;

в) правообладателям помещений, являющихся частью объекта капитального строительства, применительно к которому запрашивается разрешение.

Указанные сообщения направляются не позднее чем через десять дней со дня поступления заявления заинтересованного лица о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования. При этом необходимо учитывать часть 7 статьи 39 ГрК РФ, согласно которой «срок проведения публичных слушаний с момента оповещения жителей муниципального образования о времени и месте их проведения до дня опубликования заключения о результатах публичных слушаний... не может быть более одного месяца.

6. Согласно части 6 статьи 39 ГрК РФ заключение о результатах публичных слушаний, подготовленное муниципальным органом градорегулирования, подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещается на официальном сайте муниципального образования (при наличии официального сайта муниципального образования) в сети "Интернет".

7. После проведения публичных слушаний на основании заключения, подготовленного муниципальным органом градорегулирования, комиссия по подготовке проекта и реализации правил землепользования и застройки подготавливает рекомендации и направляет их главе местной администрации для принятия решения.

Сводный состав документов, предоставляемых главе местной администрации для принятия решения, описан в разделе 1.14 настоящих рекомендаций.

Субъекты, обеспечивающие подготовку заявления о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, предъявление заявления и обосновывающих материалов на обсуждение и проведение публичных слушаний

Нормы ГрК РФ и специфика данных процедур определяют следующие позиции и рекомендуемую организационно-технологическую схему действий.

1. Заявление с соответствующими обосновывающими материалами подготавливают правообладатели земельных участков.

2. С учетом требований ГрК РФ определен состав заявления и прилагаемых к заявлению материалов – см. разделе 1.11.2 настоящих рекомендаций.

3. ГрК РФ в качестве органа, который проводит публичные слушания по обсуждению заявлений на предоставление разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, определяет «комиссию» — часть 3 статьи 40 ГрК РФ. С позиции системного прочтения норм ГрК РФ, а также с учетом специфики технологии данного процесса следует считать, что такой комиссией является комиссия по подготовке и реализации правил землепользования и застройки.

4. Подготовка к предъявлению на публичные слушания заявления на предоставление разрешения на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства – это действия, которые включают подготовку муниципальным органом градорегулирования заключения, которое должно содержать позиции, подробно изложенные в разделе 1.11.3 настоящих рекомендаций, в частности:

1) удостоверение адекватного учета существующих правовых фактов;

2) удостоверение и доказательство наличия соответствия требованиям технических регламентов;

3) позиции относительно возможности негативного воздействия на окружающую среду в результате предоставления соответствующего разрешения.

5. В части 4 статьи 40 ГрК РФ содержится требование о том, что при регулировании вопроса о предоставлении разрешения на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства должны учитываться требования статьи 39 ГрК РФ. Поэтому в соответствии с частью 4 статьи 39 ГрК РФ комиссия (по подготовке и реализации правил землепользования и застройки) направляет сообщения о проведении публичных слушаний:

а) правообладателям земельных участков, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается разрешение;

б) правообладателям объектов капитального строительства, расположенных на земельных участках, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается разрешение;

в) правообладателям помещений, являющихся частью объекта капитального строительства, применительно к которому запрашивается разрешение.

Указанные сообщения направляются не позднее чем через десять дней со дня поступления заявления заинтересованного лица о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования. При этом необходимо учитывать часть 7 статьи 39 ГрК РФ, согласно которой «срок проведения публичных слушаний с момента оповещения жителей муниципального образования о времени и месте их проведения до дня опубликования заключения о результатах публичных слушаний... не может быть более одного месяца».

6. Согласно части 4 статьи 40 и части 6 статьи 39 ГрК РФ заключение о результатах публичных слушаний, подготовленное муниципальным органом градорегулирования, подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещается на официальном сайте муниципального образования (при наличии такового) в сети "Интернет".

7. После проведения публичных слушаний на основании заключения, подготовленного муниципальным органом градорегулирования, комиссия по подготовке проекта и реализации правил землепользования и застройки подготавливает рекомендации и направляет их главе местной администрации для принятия решения.

Сводный состав документов, предоставляемых главе местной администрации для принятия решения, описан в разделе 1.14 настоящих рекомендаций.

1.13.2. Участники публичных слушаний

Участники публичных слушаний по обсуждению проекта генерального плана, предложений по внесению изменений в генеральный план

При ответе на вопрос, кто может быть участником публичных слушаний по обсуждению проекта генерального плана, предложений по внесению изменений в генеральный план, следует учитывать два положения:

- публичные слушания проводятся с участием жителей поселений, городских округов (часть 1 статьи 28 ГрК РФ);
- в публичных слушаниях могут принимать участие заинтересованные лица (часть 4 статьи 28 ГрК РФ).

Это означает, что участниками публичных слушаний по обсуждению проекта генерального плана, предложений по внесению изменений в генеральный план могут

быть не только жители соответствующих городских округов и поселений, но и правообладатели недвижимости, иные лица, которые не проживают на соответствующей территории, но заинтересованы в обсуждении проекта документа и в его реализации.

Кроме этого следует учитывать следующие положения, установленные частями 3, 4 и 6 статьи 28 ГрК РФ:

1) публичные слушания проводятся в каждом населенном пункте муниципального образования;

2) при внесении изменений в генеральные планы публичные слушания проводятся:

- в населенных пунктах, в отношении территорий которых предлагается внесение изменений в генеральные планы;
- в населенных пунктах, имеющих общую границу с указанными населенными пунктами;

3) при проведении публичных слушаний территория населенного пункта может быть разделена на части. Предельная численность лиц, проживающих или зарегистрированных на такой части территории, устанавливается законами субъектов Российской Федерации исходя из требования обеспечения всем заинтересованным лицам равных возможностей для выражения своего мнения;

4) участники публичных слушаний вправе представить свои предложения и замечания, касающиеся проекта генерального плана, для включения их в протокол публичных слушаний.

Участники публичных слушаний по обсуждению проекта правил землепользования и застройки, предложений по внесению изменений в правила землепользования и застройки

Часть 12 статьи 31 ГрК РФ определяет, что «публичные слушания по проекту правил землепользования и застройки проводятся... в соответствии со статьей 28 настоящего Кодекса...». Это значит, что на данный вид публичных слушаний распространяются те же требования, которые установлены применительно к публичным слушаниям по проектам генеральных планов, а именно:

1) участниками публичных слушаний по обсуждению проекта правил землепользования и застройки, предложений по внесению изменений в правила землепользования и застройки могут быть не только жители соответствующих городских округов и поселений, но и правообладатели недвижимости, иные лица, которые не проживают на соответствующей территории, но заинтересованы в обсуждении проекта документа и в его реализации;

2) публичные слушания проводятся в каждом населенном пункте муниципального образования;

3) при внесении изменений в правила землепользования и застройки публичные слушания проводятся:

- в населенных пунктах, в отношении территорий которых предлагается внесение изменений в правила землепользования и застройки;
- в населенных пунктах, имеющих общую границу с указанными населенными пунктами;

4) при проведении публичных слушаний территория населенного пункта может быть разделена на части. Предельная численность лиц, проживающих или зарегистрированных на такой части территории, устанавливается законами субъектов Российской Федерации исходя из требования обеспечения всем заинтересованным

лицам равных возможностей для выражения своего мнения;

5) участники публичных слушаний вправе представить свои предложения и замечания, касающиеся проекта правил землепользования и застройки, для включения их в протокол публичных слушаний.

Участники публичных слушаний по обсуждению проектов документации по планировке территории

Вопросы об участниках публичных слушаний по обсуждению проектов документации по планировке территории регламентируются частями 7-9 статьи 46 ГрК РФ, которыми определяется следующее:

- 1) публичные слушания проводятся с участием:
 - а) граждан, проживающих на территории, применительно к которой осуществляется подготовка проекта;
 - б) правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на указанной территории;
 - в) лиц, законные интересы которых могут быть нарушены в связи с реализацией таких проектов;
- 2) при проведении публичных слушаний всем заинтересованным лицам должны быть обеспечены равные возможности для выражения своего мнения;
- 3) участники публичных слушаний вправе представить свои предложения и замечания, касающиеся обсуждаемого проекта для включения их в протокол публичных слушаний.

Участники публичных слушаний по обсуждению заявлений о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости

Вопросы об участниках публичных слушаний по обсуждению заявлений о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости регламентируются частями 4, 5, 10 и 12 статьи 39 ГрК РФ, которыми определяется следующее:

- 1) публичные слушания проводятся с участием:
 - а) лиц, которым комиссия (по подготовке и реализации правил землепользования и застройки) направляет сообщения (не позднее чем через десять дней со дня поступления заявления), а именно:
 - правообладателей земельных участков, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается разрешение;
 - правообладателей объектов капитального строительства, расположенных на земельных участках, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается разрешение;
 - правообладателей помещений, являющихся частью объекта капитального строительства, применительно к которому запрашивается разрешение;
 - б) заявителя – физического или юридического лица, заинтересованного в предоставлении разрешения. При этом указанное лицо:
 - несет расходы, связанные с организацией и проведением публичных слушаний;
 - вправе оспорить в судебном порядке решение об отказе в предоставлении разрешения. Иные физические или юридические лица вправе оспорить положительное или отрицательное

решения, принятое по поводу заявления;

2) указанные частники публичных слушаний вправе представить свои предложения и замечания для включения их в протокол публичных слушаний.

Участники публичных слушаний по обсуждению заявлений о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства

Вопросы об участниках публичных слушаний по обсуждению заявлений о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства регламентируются частями 4 и 10 статьи 40 ГрК РФ, а также частями 4 и 5 статьи 39 ГрК РФ, которыми определяется следующее:

1) публичные слушания проводятся с участием:

а) лиц, которым комиссия (по подготовке и реализации правил землепользования и застройки) направляет сообщения (не позднее чем через десять дней со дня поступления заявления), а именно:

- правообладателей земельных участков, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается разрешение;
- правообладателей объектов капитального строительства, расположенных на земельных участках, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается разрешение;
- правообладателей помещений, являющихся частью объекта капитального строительства, применительно к которому запрашивается разрешение;

б) заявителя – физического или юридического лица, заинтересованного в предоставлении разрешения. При этом указанное лицо:

- несет расходы, связанные с организацией и проведением публичных слушаний;
- вправе оспорить в судебном порядке решение об отказе в предоставлении разрешения. Иные физические или юридические лица вправе оспорить положительное или отрицательное решения, принятое по поводу заявления;

2) указанные частники публичных слушаний вправе представить свои предложения и замечания для включения их в протокол публичных слушаний.

1.13.3. Субъекты принятия решений с учетом результатов публичных слушаний

Имеются два вида субъектов принятия решений в области градорегулирования с учетом результатов публичных слушаний:

1) представительные органы местного самоуправления поселений, городских округов, которые утверждают:

а) генеральные планы, изменения в генеральные планы;

б) правила землепользования и застройки, изменения правил землепользования и застройки;

2) главы местных администраций поселений, городских округов, которые:

а) утверждают документацию по планировке территории;

б) принимают решения о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости;

в) принимают решения о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства.

Во всех указанных случаях в число оснований для утверждения соответствующих документов и принятия решения о предоставлении разрешений входят протоколы публичных слушаний, заключения о результатах публичных слушаний и иные документы, полный состав которых применительно к различным случаям представлен в разделе 1.14 настоящих рекомендаций.

1.13.4. Рекомендации по предоставлению трем органам полномочий на проведение публичных слушаний по различным вопросам градорегулирования

С учетом специфики проведения публичных слушаний по различным вопросам градорегулирования, выявленной в результате проведенного анализа, представляется целесообразным создание трех органов, уполномоченных на проведение публичных слушаний:

1) комиссии по территориальному планированию. В состав комиссии должны входить представители основных структурных подразделений администрации, включая главу местного органа градорегулирования в качестве заместителя председателя комиссии, которым должен быть глава местной администрации. Основные предметы публичных слушаний, проводимых комиссией по территориальному планированию:

- обсуждение проекта генерального плана и предложений по внесению в него изменений;
- обсуждение подготавливаемого на регулярной основе (ежегодно) проекта плана реализации генерального плана в связи с планированием бюджета на каждый предстоящий финансовый год. Публичные слушания данного вида следует проводить в рамках публичных слушаний по обсуждению проекта бюджета муниципального образования, которые являются обязательными в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

2) комиссии по подготовке и реализации правил землепользования и застройки. В состав комиссии должны входить представители основных структурных подразделений администрации, включая главу муниципального органа градорегулирования или его заместителя в качестве председателя комиссии или заместителя председателя комиссии. Основные предметы публичных слушаний, проводимых комиссией по подготовке и реализации правил землепользования и застройки:

- обсуждение проекта правил землепользования и застройки и предложений по внесению изменений в правила землепользования и застройки;
- обсуждение заявлений на предоставление разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости;
- обсуждение заявлений на предоставление разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства;

3) органа, уполномоченного на проведение публичных слушаний по обсуждению проектов документации по планировке территории. Такое полномочие целесообразно предоставить муниципальному органу градорегулирования.

1.14. Основания для принятия решений — документы, которые должны быть предоставлены субъектам принятия решений с учетом результатов публичных слушаний

В данном разделе приводятся перечни и характеристики документов, которые после проведения публичных слушаний должны быть представлены главе местной

администрации, который на их основе принимает два вида решений в зависимости от того, проект какого документа подготовлен:

1) решение о направлении комплекта документов в представительный орган местного самоуправления для принятия решений об утверждении или отклонении проекта документа – применительно к проекту генерального плана (предложениям о внесении изменений в генеральный план) и проекту правил землепользования и застройки (предложениям о внесении изменений в правила землепользования и застройки);

2) самостоятельное решение:

- об утверждении или об отказе в утверждении документации по планировке территории;
- о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости;
- о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства.

Во всех указанных случаях в число оснований для утверждения соответствующих документов и принятия решения о предоставлении разрешений входят протоколы публичных слушаний и заключения о результатах публичных слушаний.

Предлагаемый ниже перечень документов применительно к различным случаям подготовлен на основе ГрК РФ и с учетом результатов анализа, представленных в разделах 1.7–1.11 настоящих рекомендаций, посвященных предметам публичных слушаний и, соответственно, предметам утверждения соответствующих документов.

1.14.1. Документы, предоставляемые главе местной администрации после проведения публичных слушаний по обсуждению проекта генерального плана, предложений о внесении изменений в генеральный план

Прежде всего возникает вопрос, кто и кому предоставляет документы. С учетом позиций раздела 1.13.1 настоящих рекомендаций в данном случае председатель комиссии по территориальному планированию представляет документы главе местной администрации. Если председателем комиссии по территориальному планированию является глава местной администрации, то документы передаются от лица комиссии заместителем председателя комиссии. Предоставляются следующие документы.

1. Положительное заключение комиссии по территориальному планированию, в котором отмечается факт готовности проекта документа к утверждению.

Очевидно, что указанное заключение должно быть положительным, иначе зачем предлагать главе местной администрации утвердить некачественный документ? Это во-первых. Во-вторых, следует принять во внимание ранее обсужденное положение о том, что уже до объявления публичных слушаний у публичной власти должно быть подкрепленное соответствующими заключениями убеждение, что подготовлен качественный документ, отвечающий всем установленным требованиям. В третьих, следует отметить оправданность положений ГрК РФ, который не устанавливает предельную продолжительность времени со дня завершения публичных слушаний до дня представления подготовленных документов главе местной администрации, а также со дня представления подготовленных документов главе местной администрации до дня представления таких документов главой местной администрации в представительный орган местного самоуправления. Это означает, что продолжительность работы по внесению изменений в проект генерального плана в случаях, когда такая необходимость возникла по результатам публичных слушаний, а также в связи с позицией местных депутатов, может определяться исходя из требований рациональности.

2. Заключение комиссии по территориальному планированию о результатах

публичных слушаний, а также о проведенной работе по учету этих результатов путем внесения необходимых изменений в проект генерального плана.

3. Протоколы публичных слушаний.

4. Копии документов о согласовании проекта генерального плана, представленных иными органами публичной власти — муниципального района (применительно к поселению), субъекта Российской Федерации, Российской Федерации, а также о согласовании со стороны органов местного самоуправления городских округов, поселений, имеющих общую границу с соответствующим муниципальным образованием.

5. Положительное заключение муниципального органа градорегулирования, в котором отражаются нижеперечисленные позиции.

Позиции о том, что в проекте генерального плана выполнены все установленные требования, которые не подлежат утверждению, но подлежат безусловному выполнению:

(1) удостоверение соответствия проекта генерального плана документам градорегулирования, ранее утвержденным другими органами публичной власти — муниципального района (применительно к поселению), субъекта Российской Федерации, Российской Федерации:

- схемам территориального планирования, распространяющим свое действие на территорию городского округа, поселения в части границ зон планируемого размещения объектов районного (применительно к поселению), регионального, федерального значения;
- проектам планировки, подготовленным и утвержденным в соответствии со схемами территориального планирования и определившим границы земельных участков для размещения объектов районного, регионального, федерального значения;

(2) удостоверение соответствия проекта генерального плана требованиям технических регламентов (а до их утверждения — требованиям ранее утвержденных нормативных технических документов), в частности соответствия применительно к зафиксированным в проекте генерального плана:

- границам зон с особыми условиями использования территорий (санитарно-защитных, водоохранных зон, зон микросейсмозонирования и иных зон);
- границам зон планируемого размещения объектов транспортной и инженерно-технической инфраструктуры (в части соответствия их параметров — ширины, уклонов, радиусов прохождения трасс, иных параметров — требованиям технических регламентов).

Ещё раз необходимо подчеркнуть факт обязательности соответствующей проверки и удостоверения данного вида соответствия, поскольку это связано с ответственностью утверждающего документ органа перед третьими лицами, которая зафиксирована частью 2 статьи 59 ГрК РФ. Такая ответственность предполагает другую ответственность — ответственность муниципального органа градорегулирования перед главой местной администрации и перед органом местного самоуправления;

(3) удостоверение адекватного учета существующих правовых фактов. В частности, удостоверение адекватной фиксации в графических материалах проекта генерального плана существующих границ:

- поселения, городского округа;
- населенных пунктов, входящих в состав поселения, городского округа;

- земель, изменять границы которых органы местного самоуправления неправомерны, — земель сельскохозяйственного назначения, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны и безопасности, земель иного специального назначения, земель лесного фонда, земель водного фонда, земель особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения;
- земель, изменять границы которых могут органы местного самоуправления (если такое изменение не влечет за собой изменения границ земель, в отношении которых решения принимают «вышестоящие» уровни публичной власти), — земель промышленности, энергетики, транспорта, связи;
- территорий объектов культурного наследия;
- зон с особыми условиями использования территорий;
- земельных участков, которые предоставлены для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения либо на которых размещены объекты капитального строительства, находящиеся в государственной или муниципальной собственности;
- территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и воздействия их последствий.

Позиции о том, что подлежащие утверждению вопросы проектом генерального плана решены рационально:

(4) удостоверение рационального определения положений территориального планирования — целей и задач территориального планирования, перечня и содержания мероприятий по территориальному планированию, предлагаемой последовательности их выполнения, включая положения:

- о специфике, общих характеристиках и параметрах планируемого развития на долгосрочную, среднесрочную и ближайшую перспективу;
- содержании и обосновании приоритетов и необходимости соответствующих первоочередных проектов;
- предложениях к проекту плана реализации генерального плана, прежде всего в части соотносительности предложений с объемами и источниками финансирования, включая бюджетное;

(5) удостоверение рационального решения вопроса о границах функциональных зон и параметрах планируемого развития таких зон;

(6) удостоверение обоснованности предлагаемых границ зон планируемого размещения объектов инженерной и дорожной инфраструктуры;

(7) удостоверение рационального решения вопроса комплексности планирования размещения объектов различного значения — местного, районного, регионального;

(8) удостоверение рационального решения вопроса развития объектов инженерно-технической и социальной инфраструктур.

Предложения, подготовленные в составе обосновывающих материалов к проекту генерального плана и адресуемые другим органам публичной власти для принятия соответствующих решений – при наличии таких предложений:

(9) предложения об изменении границ – границ городского округа (поселения); границ населенных пунктов, входящих в состав городского округа (поселения); границ земель сельскохозяйственного назначения, земель для обеспечения космической

деятельности, земель обороны и безопасности, земель иного специального назначения, земель лесного фонда, земель водного фонда, земель особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения.

6. Заключение государственной экспертизы документов территориального планирования — в случае проведения экспертизы проекта генерального плана.

7. Комплект материалов проекта генерального плана (проекта предложений о внесении изменений в генеральный план) с внесенными в него изменениями по результатам публичных слушаний – в случае, если возникла необходимость внесения изменений.

8. Обосновывающие материалы к проекту генерального плана.

1.14.2. Документы, предоставляемые главе местной администрации после проведения публичных слушаний по обсуждению проекта правил землепользования и застройки, предложений о внесении изменений в правил землепользования и застройки

С учетом позиций раздела 1.13.1 настоящих рекомендаций в данном случае председатель комиссии по подготовке и реализации правил землепользования и застройки представляет документы главе местной администрации. Если председателем комиссии является глава местной администрации, то документы передаются от лица комиссии заместителем председателя комиссии. Предоставляются следующие документы.

1. Положительное заключение комиссии по подготовке и реализации правил землепользования и застройки, в котором отмечается тот факт, что после проведения публичных слушаний и учета их результатов проект документа готов к утверждению.

2. Заключение о результатах публичных слушаний, предоставляемое комиссией по подготовке и реализации правил землепользования и застройки, а также о проведенной работе по учету этих результатов путем внесения необходимых изменений в проект нормативного правового акта.

3. Протоколы публичных слушаний.

4. Положительное заключение муниципального органа градорегулирования, в котором отражаются следующие позиции.

Позиции о том, что в проекте правил землепользования и застройки выполнены все установленные требования, которые не подлежат утверждению, но подлежат безусловному выполнению:

(1) удостоверение адекватной фиксации в карте (картах) градостроительного зонирования существующих границ:

- городского округа (поселения);
- населенных пунктов, входящих в состав городского округа (поселения);
- земель и земельных участков, применительно к которым градостроительные регламенты не устанавливаются, — земель лесного фонда; земель водного фонда, занятых водными объектами; земель запаса; земель особо охраняемых природных территорий (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов); сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения; земельных участков, расположенных в границах особых экономических зон (часть 6 статьи 37 ГрК РФ);
- земель, применительно к которым градостроительные регламенты устанавливаются, и земельных участков в составе таких земель;

- границы в виде красных линий, утвержденных ранее в составе проектов планировки;

(2) удостоверение соответствия проекта правил землепользования и застройки требованиям технических регламентов (а до их утверждения – требованиям ранее утвержденных нормативных технических документов) в части режима ограничений использования недвижимости и его распространения в пределах, обозначенными границами зон с особыми условиями использования территорий:

- санитарно-защитных зон;
- водоохранных зон;
- зон микросейсмозащиты;
- иных зон, устанавливаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, включая ограничения использования недвижимости, расположенной в границах территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и воздействия их последствий.

Ещё раз необходимо подчеркнуть факт обязательности соответствующей проверки и удостоверения наличия данного вида соответствия, поскольку это связано с ответственностью утверждающего документ органа перед третьими лицами, которая зафиксирована частью 2 статьи 59 ГрК РФ. Такая ответственность предполагает другую ответственность – ответственность муниципального органа градорегулирования перед главой местной администрации и перед органом местного самоуправления;

(3) удостоверение соответствия проекта правил землепользования и застройки ранее утвержденным документам градорегулирования в части границ зон планируемого размещения объектов различного значения (определенных документами территориального планирования), границ земельных участков для размещения объектов различного значения (определенных документацией по планировке территории);

(4) удостоверение того, что в проекте правил землепользования и застройки учтены положения о функциональном зонировании генерального плана;

(5) удостоверение соответствия проекта правил землепользования и застройки утвержденному в установленном порядке проекту зон охраны объектов культурного наследия регионального и (или) федерального значения – при их наличии на территории городского округа, поселения;

(6) удостоверение соответствия процедурной части проекта правил землепользования и застройки требованиям федерального и регионального законодательства, местным нормативным правовым актам.

Позиции о том, что подлежащие утверждению вопросы проектом правил землепользования и застройки решены рационально:

(7) удостоверение рациональности предлагаемого градостроительного зонирования в части положений, не формализованных обязательными требованиями — о составе, конфигурации границ и характеристики территориальных зон; о составе градостроительных регламентов применительно к различным территориальным зонам;

(8) удостоверение рациональности предлагаемых процедур градорегулирования в части детализации норм законодательства.

5. Комплект материалов проекта правил землепользования и застройки (проекта предложений о внесении изменений в правила землепользования и застройки) с внесенными в него изменениями по результатам публичных слушаний – в случае, если возникла необходимость внесения изменений.

6. Обосновывающие материалы к проекту правил землепользования и застройки в виде результатов промежуточных этапов работы, одобренных комиссией по подготовке

и реализации правил землепользования и застройки.

1.14.3. Документы, предоставляемые главе местной администрации после проведения публичных слушаний по обсуждению документации по планировке территории

В данном разделе представлены документы, относящиеся к проектам планировки, содержащим в своем составе проекты межевания. То есть к такому виду документации по планировке территории, при подготовке которого наиболее полно отрабатываются практически все вопросы, относящиеся к планировке. Это значит, что список и характеристики предоставляемых документов может быть распространен по аналогии и на другие виды документации по планировке территории – проекты планировки без проектов межевания, проекты межевания вне состава проектов планировки.

С учетом позиций раздела 1.13.1 настоящих рекомендаций применительно к вопросам планировки целесообразно уполномочить на проведение публичных слушаний муниципальный орган градорегулирования. Поэтому в рассматриваемых случаях руководитель муниципального органа градорегулирования будет представлять документы главе местной администрации, который утверждает документацию по планировке территории. Такие документы может представлять также заместитель руководителя муниципального органа градорегулирования в тех случаях, когда руководитель такого органа является председателем комиссии по подготовке и обеспечению реализации правил землепользования и застройки. Предоставляются следующие документы.

1. Заключение о результатах публичных слушаний, предоставляемое муниципальным органом градорегулирования – органом, уполномоченным на проведение таких слушаний, с информацией о проведенной работе по учету результатов публичных слушаний путем внесения необходимых изменений в проект документации по планировке территории.

2. Протоколы публичных слушаний.

3. Положительное заключение муниципального органа градорегулирования, в котором отмечается тот факт, что после проведения публичных слушаний и учета их результатов проект документа готов к утверждению. В заключении отражаются следующие позиции.

Позиции о том, что в проекте документации по планировке территории выполнены все установленные требования, которые не подлежат утверждению, но подлежат безусловному выполнению:

(1) удостоверение соответствия проекта планировки территории, содержащего в своем составе проект межевания, документам градорегулирования, ранее утвержденным другими органами публичной власти (муниципального района, субъекта Российской Федерации, Российской Федерации), – в случаях, когда такие документы имеются и их действие распространяется на соответствующую территорию:

- схемам территориального планирования в отношении того, что в проекте учитываются утвержденные такими схемами границы зон планируемого размещения объектов районного (применительно к поселению), регионального, федерального значения;
- проектам планировки, утвержденным в соответствии со схемами территориального планирования и определившим красные линии, границы земельных участков для размещения объектов районного, регионального, федерального значения (в части того, что указанные границы земельных участков расположены вне пределов территории планировки, или в части того, что такие

границы учитываются);

- проектам зон охраны объектов культурного наследия регионального и (или) федерального значения в части учета границ таких зон и соответствующих ограничений;

(2) удостоверение соответствия проекта планировки территории, содержащего в своем составе проект межевания, требованиям технических регламентов (а до их утверждения – требованиям ранее утвержденных нормативных технических документов). В частности, такого соответствия применительно:

- к границам зон с особыми условиями использования территорий — санитарно-защитных, водоохранных зон, зон микросейсмозонирования, зон (территорий), подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и воздействия их последствий, иных зон;
- красным линиям, определяющим границы линейных объектов транспортной и инженерно-технической инфраструктуры (в части соответствия их параметров [ширины, уклонов, радиусов прохождения трасс, иных параметров] требованиям технических регламентов);
- минимальным противопожарным отступам построек друг от друга;
- иным требованиям технических регламентов.

Ещё раз необходимо подчеркнуть факт обязательности соответствующей проверки и удостоверения данного соответствия, поскольку это связано с ответственностью утверждающего документ органа перед третьими лицами, которая зафиксирована частью 2 статьи 59 ГрК РФ. Такая ответственность предполагает другую ответственность – ответственность муниципального органа градорегулирования перед главой местной администрации и перед органом местного самоуправления;

(3) удостоверение адекватного учета в проекте планировки территории, содержащем в его составе проект межевания, существующих правовых фактов. В частности, удостоверение адекватной фиксации в графических и иных материалах проекта:

а) существующих границ и линий:

- красных линий;
- границ земельных участков;
- линий, обозначающих места расположения зданий, строений, сооружений в пределах соответствующих земельных участков;
- линий, обозначающих расположение линейных объектов инженерно-технического обеспечения, а также установленных границ зон обслуживания таких линейных объектов;
- границ парков, скверов, бульваров, площадей, набережных, иных территорий, фактически используемых как территории общего пользования, но которым не был придан соответствующий статус по причине отсутствия утвержденных красных линий, обозначающих границы таких территорий;

б) фактов наличия зданий, строений, сооружений:

- которым в установленном порядке придан статус аварийных и подлежащих сносу зданий, строений, сооружений;
- которые не являются аварийными и подлежащими сносу, но применительно к которым имеются решения в составе программ переселения граждан из ветхого жилищного фонда, утвержденных

представительным органом местного самоуправления;

- которые не соответствуют правилам землепользования и застройки;

(4) удостоверение соответствия проекта планировки территории, содержащего в своем составе проект межевания, требованию, согласно которому размеры земельных участков в границах застроенных территорий должны устанавливаться с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки территории.

Позиции о том, что подлежащие утверждению вопросы документацией по планировке территории решены рационально:

(5) удостоверение рационального определения положений, содержащих характеристики планируемого развития территории и размещения объектов на территории, применительно к которой подготовлен проект планировки территории, содержащий в своем составе проект межевания. Данная позиция может фиксироваться путем удостоверения соответствия предлагаемых проектом планировки характеристик планируемого развития территории:

- генеральному плану;
- плану реализации генерального плана (по вопросу соответствия проекта комплексной схеме развития сетей инженерно-технического обеспечения);
- правилам землепользования и застройки;
- рекомендательным нормативам градостроительного проектирования – при их наличии;

(6) удостоверение рационального установления красных линий, посредством которых фиксируются, изменяются, устанавливаются новые границы прохождения линейных объектов – улиц, дорог, а также сетей инженерно-технического обеспечения (в случаях, когда для этого не используются границы зон действия сервитутов – публичных или частных) в части необходимости и целесообразности предлагаемых решений, а также отсутствия иных вариантов решения применительно к коридорам прохождения соответствующих трасс;

(7) удостоверение рационального установления красных линий, посредством которых фиксируются границы территорий, фактически используемых в качестве территорий общего пользования (парков, скверов, бульваров, площадей, набережных, городских парков и т.д.), но границы которых ранее не обозначались утвержденными красными линиями;

(8) удостоверение наличия выявленного проектом документа в пределах застроенной территории свободных от прав третьих лиц земельных участков, которые могут быть предоставлены для строительства в порядке, определенном в соответствии с земельным законодательством:

- удостоверение выполнения требования части 4 статьи 43 ГрК РФ о том, что размеры земельных участков в границах застроенных территорий установлены с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки территории;
- удостоверение выполнения требований технических регламентов в части противопожарных разрывов между существующими зданиями и зданиями и зданиями, которые могут быть построены на свободном от прав третьих лиц земельном участке, иных требований технических регламентов;
- удостоверение возможности соблюдения баланса между объемами

дополнительного строительства и вместимостью объектов социального обслуживания, мощностью сетей инженерно-технического обеспечения, а также наличия соответствующих запланированных мероприятий для поддержания указанного баланса;

- удостоверение того, что проекты градостроительных планов земельных участков (как составной части документации по планировке территории), выделенных в качестве свободных от прав третьих лиц и предлагаемых для дополнительной застройки, соответствуют установленным требованиям. Применительно к данной позиции могут представляться предложения о сроках и содержании дальнейших действий – проведение землеустроительных работ и государственного кадастрового учета, организация торгов по предоставлению свободных от прав третьих лиц земельных участков;

(9) удостоверение необходимости и рациональности установления предлагаемых границ зон действия публичных сервитутов для обеспечения прохода, проезда неограниченному кругу лиц через соответствующую территорию;

(10) удостоверение того, что проекты градостроительных планов земельных участков (как составной части документации по планировке территории), на которых располагаются существующие здания, строения, сооружения, включая многоквартирные дома, подготовлены с соблюдением всех установленных требований и могут стать основанием для производства землеустроительных работ и производства государственного кадастрового учета.

4. Заключение независимых негосударственных экспертов – в случае их привлечения.

5. Проект планировки территории – основная часть, подлежащая утверждению, и материалы по обоснованию проекта планировки.

1.14.4. Документы, предоставляемые главе местной администрации после проведения публичных слушаний по обсуждению заявлений на предоставление разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости

С учетом позиций раздела 1.13.1 настоящих рекомендаций публичные слушания по данному вопросу должна проводить комиссия по подготовке и реализации правил землепользования и застройки. Председатель комиссии представляет документы главе местной администрации. Если председателем комиссии является глава местной администрации, то документы передаются от лица комиссии заместителем председателя комиссии. Предоставляются следующие документы.

1. Заключение о результатах публичных слушаний, предоставляемое комиссией по подготовке и реализации правил землепользования и застройки.

Такое заключение может быть положительным или отрицательным.

Следует обратить особое внимание на различие в содержании документов, предоставляемых после публичных слушаний лицам, принимающим решения. В случаях, когда проекты документов утверждает публичная власть, заключения должны быть положительными. Это понятно – не могут предоставляться на утверждение лицам, принимающим решения, те проекты документов, в необходимости утверждения которых и в соответствии которых установленным требованиям не уверены уполномоченные органы, представляющие такие проекты. В этом проявляется необходимость ответственности уполномоченных органов (включая местные органы градорегулирования) перед высшими представителями муниципальной власти. Совсем

другое дело, когда по поводу заявлений физических или юридических лиц принимаются соответствующие решения. В этом случае публичная власть: а) не обязана принимать только положительные решения; б) не обязана «доводить» представляемые заявления (которые должны быть подготовлены в соответствии с установленными требованиями) до уровня, обеспечивающего высокую степень вероятности предоставления положительного решения. При этом всегда остается возможность консультативной помощи со стороны публичной власти в подготовке частным лицом заявления до момента его официального предоставления.

2. Протокол публичных слушаний.

3. Заключение муниципального органа градорегулирования, которое должно быть использовано при подготовке заключения о результатах публичных слушаний, представляемого комиссией по подготовке и реализации правил землепользования и застройки.

В заключение муниципального органа градорегулирования должны быть отражены следующие позиции.

Позиции о том, что в заявлении и прилагаемых к нему обосновывающих материалах выполнены или не выполнены все установленные требования, которые не подлежат обсуждению, но подлежат безусловному выполнению:

(1) об учёте или отсутствии учёта существующих правовых фактов, отраженных в заявлении о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости и прилагаемых к заявлению обосновывающих материалах:

- факта того, что запрашиваемый вид условно разрешенного использования недвижимости зафиксирован в правилах землепользования и застройки применительно к территориальной зоне расположения земельного участка;
- красных линий;
- границ земельных участков;
- линий, обозначающих места расположения зданий, строений, сооружений в пределах соответствующих земельных участков;
- линий, обозначающих расположение линейных объектов инженерно-технического обеспечения, а также установленных границ зон ограничений для обеспечения обслуживания таких линейных объектов;
- иных правовых фактов;

(2) о наличии или отсутствии соответствия требованиям технических регламентов (а до их утверждения – требованиям ранее утвержденных нормативных технических документов), отраженных в заявлении о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости и прилагаемых к заявлению обосновывающих материалах. В частности, о наличии такого соответствия применительно:

- к границам зон с особыми условиями использования территорий — санитарно-защитных, водоохранных зон, зон охраны объектов культурного наследия, иных зон;
- минимальным противопожарным отступам построек друг от друга;
- параметрам подъездов, проездов автомобилей, разворотных площадок;
- иным параметрам;

(3) о наличии факта выполнения процедурных требований – предъявление участникам публичных слушаний:

- документа, удостоверяющего, что в установленные сроки

выполнено требование части 4 статьи 39 ГрК РФ о направлении сообщений о проведении публичных слушаний правообладателям недвижимости, которая располагается на земельных участках, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается разрешение;

- документа, свидетельствующего о наличии предложений и замечаний, представленных участниками публичных слушаний, касающиеся рассматриваемого вопроса о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости.

Позиции о том, что в заявлении и прилагаемых к нему обосновывающих материалах вопросы, по поводу которых должно быть дано разрешение или отказано в предоставлении разрешения, решены рационально или не рационально:

(4) о содержании предлагаемого муниципальным органом градорегулирования проекта заключения о результатах публичных слушаний как основания для подготовки рекомендаций, которые в свою очередь становятся основанием для принятия решения главой местной администрации. Указывается одна из следующих позиций в части того, что реализация намерений заявителя:

а) не окажет негативного воздействия на окружающую среду и будет способствовать её улучшению, а потому рекомендуется принять решение о предоставлении заявителю запрашиваемого разрешения, а также решение об утверждении предложенного заявителем проекта градостроительного плана земельного участка для последующей подготовки проектной документации и осуществления строительства;

б) не окажет негативного воздействия на окружающую среду и будет способствовать её улучшению, а потому рекомендуется принять решение о предоставлении заявителю запрашиваемого разрешения, а также решение об утверждении предложенного заявителем проекта градостроительного плана земельного участка, но только при выполнении условий, связанных с внесением в проект такого плана соответствующих изменений. В этом случае в заключении должны быть представлены конкретные предложения по внесению изменений в проект градостроительного плана земельного участка, например такие, как:

- изменение (уточнение) границ зон действия публичных сервитутов для обеспечения прохода, проезда;
- изменение (уточнение) отступов планируемых к строительству построек, частей построек от границ земельного участка;
- изменение (уточнение) параметров объекта — общая площадь, этажность, открытые пространства, планируемые места парковки автомобилей; показатели планируемой вместимости, мощности объекта, объемы ресурсов, необходимых для функционирования объекта, — количество работающих и посетителей, грузооборот (частота подъезда к объекту грузовых автомобилей), объемы инженерных ресурсов — энергообеспечение, водоснабжение и т.д.;

в) окажет негативное воздействие на окружающую среду, а потому рекомендуется принять решение об отказе в предоставлении заявителю запрашиваемого разрешения.

4. Заявление заинтересованного физического или юридического лица — отражение существа запроса и идентификационные сведения о заявителе;

5. Приложения к заявлению — идентификационные сведения о земельном участке и обосновывающие материалы:

а) идентификационные сведения о земельном участке, в отношении которого подается заявление:

- адрес расположения;
- кадастровый номер земельного участка и его кадастровый план;
- ситуационный план – расположение соседних земельных участков с указанием их кадастровых номеров, а также зданий, строений, сооружений;

б) обосновывающие материалы – эскизный проект строительства, реконструкции объекта, который предлагается осуществить в случае предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования:

- проект предложений к градостроительному плану земельного участка с отражением на нем позиций, относящихся к запросу: указание мест расположения существующих и намечаемых построек и описание их характеристик — общая площадь, этажность, открытые пространства, существующие и планируемые места парковки автомобилей и т.д.; информация о планируемых вместимости, мощности объекта, объемах ресурсов, необходимых для функционирования объекта — количество работающих и посетителей, грузооборот (частота подъездов к объекту грузовых автомобилей), объемы инженерных ресурсов — энергообеспечение, водоснабжение и т.д.; документы, подтверждающие возможность получения таких ресурсов в необходимом объеме, — технические условия, предоставленные уполномоченными организациями;
- информация о предполагаемом уровне воздействия на окружающую среду (объем и характер выбросов в атмосферу, количество отходов производства и степень их вредности) — обоснование того, что реализация предложений не окажет негативного воздействия на окружающую среду в объемах, превышающих допустимые пределы;
- иные материалы, обосновывающие целесообразность, возможность и допустимость реализации предложений.

1.14.5. Документы, предоставляемые главе местной администрации после проведения публичных слушаний по обсуждению заявлений на предоставление разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства

С учетом позиций раздела 1.13.1 настоящих рекомендаций проведение публичных слушаний по данному вопросу должна проводить комиссия по подготовке и реализации правил землепользования и застройки. Председатель комиссии представляет документы главе местной администрации. Если председателем комиссии является глава местной администрации, то документы передаются от лица комиссии заместителем председателя комиссии. Предоставляются следующие документы.

1. Заключение о результатах публичных слушаний, предоставляемое комиссией по подготовке и реализации правил землепользования и застройки. Комментарии по поводу положительного или отрицательного характера заключения изложены в разделе 1.14.4.

2. Протокол публичных слушаний.

3. Протокол публичных слушаний.

4. Заключение муниципального органа градорегулирования, которое должно быть

использовано при подготовке заключения о результатах публичных слушаний, представляемого комиссией по подготовке и реализации правил землепользования и застройки. В заключении муниципального органа градорегулирования должны быть отражены следующие позиции.

Позиции о том, что в заявлении и прилагаемых к нему обосновывающих материалах выполнены или не выполнены все установленные требования, которые не подлежат обсуждению, но подлежат безусловному выполнению:

(1) об учёте или отсутствии учёта существующих правовых фактов, отраженных в заявлении о предоставлении разрешения на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции и прилагаемых к заявлению обосновывающих материалах:

а) факта того, что правообладатель земельного участка в соответствии с частью 1 статьи 40 ГрК РФ имеет право подавать заявление — обоснование наличия одной или нескольких позиций:

- размеры земельного участка меньше установленных градостроительным регламентом применительно к соответствующей территориальной зоне минимальных размеров земельных участков;
- конфигурация земельного участка неблагоприятна для застройки;
- инженерно-геологические или иные характеристики земельного участка неблагоприятны для застройки;

б) красных линий;

в) границ земельных участков;

г) линий, обозначающих места расположения зданий, строений, сооружений в пределах соответствующих земельных участков;

д) линий, обозначающих расположение линейных объектов инженерно-технического обеспечения, а также установленных границ зон ограничений для обеспечения обслуживания таких линейных объектов;

е) иных правовых фактов;

(2) о наличии или отсутствии соответствия требованиям технических регламентов (а до их утверждения – требованиям ранее утвержденных нормативных технических документов), отраженных в заявлении о предоставлении разрешения на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции и прилагаемых к заявлению обосновывающих материалах. В частности, о наличии такого соответствия применительно:

- к минимальным противопожарным отступам построек друг от друга;
- параметрам подъездов, проездов автомобилей, разворотных площадок;
- иным параметрам;

(3) о наличии факта выполнения процедурных требований — предъявление участникам публичных слушаний:

- документа, удостоверяющего, что в установленные сроки выполнены требования части 4 статьи 40 и части 4 статьи 39 ГрК РФ о направлении сообщений о проведении публичных слушаний правообладателям недвижимости, которая располагается на земельных участках, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается разрешение;
- документа, свидетельствующего о наличии предложений и

замечаний, представленных участниками публичных слушаний, касающихся рассматриваемого вопроса о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости.

Позиции о том, что в заявлении и прилагаемых к нему обосновывающих материалах вопросы, по поводу которых должно быть дано разрешение или отказано в предоставлении разрешения, решены рационально или нерационально:

(4) о содержании предлагаемого муниципальным органом градорегулирования проекта заключения о результатах публичных слушаний как основания для подготовки рекомендаций, которые, в свою очередь, становятся основанием для принятия решения главой местной администрации. Указывается одна из следующих позиций в части того, что реализация намерений заявителя:

а) правомерна в силу соответствия земельного участка критериям части 1 статьи 40 ГрК РФ, не окажет негативного воздействия на окружающую среду и будет способствовать её улучшению, а потому рекомендуется принять решение о предоставлении заявителю запрашиваемого разрешения, а также решение об утверждении предложенного заявителем проекта градостроительного плана земельного участка для последующей подготовки проектной документации и осуществления строительства, реконструкции;

б) правомерна в силу соответствия земельного участка критериям части 1 статьи 40 ГрК РФ, не окажет негативного воздействия на окружающую среду и будет способствовать её улучшению, а потому рекомендуется принять решение о предоставлении заявителю запрашиваемого разрешения, а также решение об утверждении предложенного заявителем проекта градостроительного плана земельного участка, но только при выполнении условий, связанных с внесением в проект такого плана соответствующих изменений. В этом случае в заключении должны быть представлены конкретные предложения по внесению изменений в проект градостроительного плана земельного участка, например такие, как:

- изменение (уточнение) границ зон действия публичных сервитутов для обеспечения прохода, проезда;
- изменение (уточнение) отступов планируемых к строительству построек, частей построек от границ земельного участка;
- изменение (уточнение) параметров объекта — общая площадь, этажность, процент застройки, отступы от границ земельного участка, иные параметры;

в) правомерна в силу соответствия земельного участка критериям части 1 статьи 40 ГрК РФ, однако по причине несоразмерного превышения предлагаемого отклонения параметров от предельных параметров градостроительного регламента неприемлема, а потому рекомендуется принять решение об отказе в предоставлении заявителю запрашиваемого разрешения;

г) неправомерна в силу несоответствия земельного участка критериям части 1 статьи 40 ГрК РФ, а потому рекомендуется принять решение об отказе в предоставлении заявителю запрашиваемого разрешения.

4. Заявление правообладателя земельного участка – отражение существа запроса и идентификационные сведения о заявителе.

5. Приложения к заявлению – идентификационные сведения о земельном участке и обосновывающие материалы:

а) идентификационные сведения о земельном участке, в отношении которого подается заявление:

- адрес расположения;

- кадастровый номер земельного участка и его кадастровый план;
- ситуационный план – расположение соседних земельных участков с указанием их кадастровых номеров, а также зданий, строений, сооружений;

б) обосновывающие материалы – эскизный проект строительства, реконструкции объекта, который предлагается осуществить в случае предоставления разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции:

- обоснование наличия предусмотренного частью 1 статьи 40 ГрК РФ права у заявителя обратиться с заявлением – обоснование наличия одной или нескольких позиций: (1) размеры земельного участка меньше установленных градостроительным регламентом применительно к соответствующей территориальной зоне минимальных размеров земельных участков; (2) конфигурация земельного участка неблагоприятна для застройки; (3) инженерно-геологические или иные характеристики земельного участка неблагоприятны для застройки;
- проект предложений к градостроительному плану земельного участка с отражением на нем позиций, относящихся к запросу — указание конкретных параметров, являющихся отклонением от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции: отклонение от предельного показателя этажности, отклонение от предельного показателя процента застройки, отклонение от минимальных расстояний расположения планируемой постройки от границ земельного участка (при соблюдении технических регламентов противопожарной безопасности), иные отклонения;
- расчеты и обоснование того, что постройка, выполненная на основании разрешенных отклонений, не превысит по объему (площади) аналогичную постройку, выполненную без отклонений, но при благоприятных условиях строительства.

1.15. Рекомендации по объединению в различных муниципальных правовых актах вопросов проведения публичных слушаний в области градорегулирования

Проведенный анализ однозначно и убедительно показывает, что публичные слушания по вопросам градорегулирования являются очень обширной и специализированной сферой правового регулирования, которая остается практически неосвоенной — это поистине *terra incognita*. Это значит, что данные вопросы невозможно «растворить» в нормативных правовых актах, одновременно посвященных регулированию публичных слушаний в других областях. Иными словами, наиболее рациональной, а с практической точки зрения единственно возможной схемой является такая, при которой публичные слушания по вопросам градорегулирования выводятся в отдельный самостоятельный блок специализированных нормативных правовых актов местного самоуправления. Это во-первых.

Во-вторых, возникает вопрос, как может или должен быть наиболее рациональным образом сформирован этот блок специализированного правового регулирования процесса проведения публичных слушаний по вопросам градорегулирования. При ответе на данный вопрос предлагается исходить из того, что должно быть минимальное количество соответствующих нормативных правовых актов. Исходя из этой установки возникает задача сформировать один сводный нормативный правовой акт, комплексно регулирующий соответствующие вопросы применительно ко всем без исключения

случаям, установленным ГрК РФ. Однако анализ показывает, что эта задача невыполнима по причинам, которые выстраиваются в следующую цепочку аргументов:

1) наличие одного акта будет означать, что такой единый акт должен объединить все пять видов публичных слушаний по вопросам градорегулирования, определенных ГрК РФ;

2) невозможно объединить в одном акте вопросы проведения публичных слушаний по обсуждению проекта генерального плана и вопросы проведения таких слушаний по оставшимся четырем случаям, потому что, во-первых, процедурные нормы правил землепользования и застройки не могут «поглотить» вопросы проведения публичных слушаний по обсуждению проекта генерального плана. Причина в том, что для правил генеральный план является основанием для подготовки. Документ последующий не может регулировать действия по подготовке предшествующего документа.

Во-вторых, нормативный правовой акт о проведении публичных слушаний по обсуждению проекта генерального плана не может «поглотить» все иные вопросы проведения публичных слушаний по причине того, что в соответствии с пунктом 4 части 3 статьи 30 ГрК РФ неотъемлемым компонентом правил землепользования и застройки является описание положений о проведении публичных слушаний по вопросам землепользования и застройки. Кроме того, было бы нелогичным и нецелесообразным с точки зрения практики разрывать правила землепользования и застройки и выносить за их пределы процедуры регулирования, неразрывно сопровождающие действия по землепользованию и застройке.

Рациональное и обоснованное требование минимального количества нормативных правовых актов муниципалитета, регулирующих проведение публичных слушаний по вопросам градорегулирования, предопределяет необходимость подготовки трех нормативных правовых актов:

1) нормативного правового акта о публичных слушаниях по обсуждению проекта генерального плана, предложений о внесении изменений в генеральный план. Такой акт должен быть принят до начала процесса проведения указанных слушаний. Наиболее целесообразно принимать его одновременно с принятием решения о подготовке проекта генерального плана (если никогда ранее такой документ не подготавливался применительно к соответствующей территории) или с принятием решения о подготовке предложений по внесению изменений в генеральный план;

2) нормативного правового акта о создании комиссии по подготовке проекта правил землепользования и застройки и порядке проведения публичных слушаний по обсуждению такого проекта. Такой акт должен быть принят одновременно с принятием решения о подготовке правил землепользования и застройки;

3) нормативного правового акта — правил землепользования и застройки, содержащих в своей процедурной части порядок проведения публичных слушаниях по обсуждению оставшихся четырех вопросов (кроме вопросов обсуждения проекта генерального плана), определенных ГрК РФ:

- о публичных слушаниях по обсуждению предложений о внесении изменений в правила землепользования и застройки;
- о публичных слушаниях по обсуждению документации по планировке территории;
- о публичных слушаниях по обсуждению заявлений о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости;
- о публичных слушаниях по обсуждению заявлений о предоставлении разрешений на отклонения от предельных

параметров разрешенного строительства.

Проекты двух из трех указанных нормативных правовых актов представлены во второй части настоящих рекомендаций. При этом следует иметь в виду, что содержательные позиции статей правил землепользования и застройки о внесении в них изменений могут быть использованы по аналогии для подготовки нормативного правового акта, проект которого в данных рекомендациях не приводится, — нормативного правового акта о создании комиссии по подготовке проекта правил землепользования и застройки и порядке проведения публичных слушаний по обсуждению такого проекта.

2. Проекты муниципальных правовых актов по организации процедур проведения публичных слушаний по вопросам регулирования градостроительной деятельности (градорегулирования)

2.1. Проект муниципального правового акта о публичных слушаниях по обсуждению проекта генерального плана городского округа (поселения), проекта предложений о внесении изменений в генеральный план

Статья 1. Общие положения

1. Публичные слушания по обсуждению проекта генерального плана, предложений о внесении изменений в генеральный план на территории поселения _____ (городского округа _____) проводятся в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Градостроительным кодексом Российской Федерации, Уставом поселения _____ (городского округа _____) в порядке, определенном настоящим нормативным правовым актом.

2. В целях обеспечения выполнения требования части 2 статьи 59 Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно которому возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц в результате утверждения не соответствующих требованиям технических регламентов документов территориального планирования муниципальных образований осуществляется в полном объеме, орган местного самоуправления поселения _____ (городского округа _____) перед представлением на публичные слушания в обязательном порядке обеспечивает проверку проекта генерального плана, предложений о внесении изменений в генеральный план на соответствие требованиям технических регламентов.

3. Не допускается принимать решение о проведении публичных слушаний при отсутствии положительного заключения органа местного самоуправления поселения _____ (городского округа _____), уполномоченного на проведение проверки проекта генерального плана, предложений о внесении изменений в генеральный план на соответствие требованиям технических регламентов.

4. На публичных слушаниях обсуждаются вопросы, которые в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации являются предметом утверждения генерального плана:

1) подлежащие утверждению в порядке обязательного удостоверения соответствия подготовленного проекта всем требованиям и документам, принятым в установленном порядке – вопросы, определенные частью 2 статьи 5 настоящего нормативного правового акта;

2) подлежащие утверждению в соответствии с полномочиями органов местного самоуправления поселений, городских округов в области территориального планирования – вопросы, определенные частью 3 статьи 5 настоящего нормативного правового акта.

Иные вопросы не подлежат обсуждению на публичных слушаниях.

Исключением могут быть случаи, когда органом, уполномоченным на проведение публичных слушаний, принято решение о целесообразности обсуждения вопросов, связанных с направлением подготовленных предложений органам государственной власти, муниципальному району (в случае поселения), соседним органам местного самоуправления, а также вопросов, связанных с подготовкой предложений о

выполнении последующих действий – в случае утверждения генерального плана, изменений в генеральный план.

Статья 2. Органы местного самоуправления, уполномоченные на подготовку документов и материалов к публичным слушаниям, проведение публичных слушаний, принятие решений по результатам публичных слушаний и утверждение генерального плана, изменений генерального плана

1. Органом местного самоуправления, уполномоченным на подготовку документов и материалов к публичным слушаниям, является орган регулирования градостроительной деятельности (орган градорегулирования, орган архитектуры и градостроительства – далее муниципальный орган градорегулирования).

Муниципальный орган градорегулирования осуществляет свою деятельность в соответствии с положением, утверждаемым главой местной администрации с учетом настоящего нормативного правового акта в отношении того, что указанный орган применительно к публичным слушаниям в обязательном порядке обеспечивает:

подготовку проекта генерального плана, предложений о внесении изменений в генеральный план, а также подготовку материалов, представляемых на публичные слушания с обязательным учетом предметов публичных слушаний, определенных статьей 5 настоящего нормативного правового акта;

проверку проекта генерального плана, предложений о внесении изменений в генеральный план на соответствие требованиям технических регламентов перед представлением такого проекта, таких предложений на публичные слушания;

подготовку заключения на проект генерального плана, предложения о внесении изменений в генеральный план, направляемого до проведения публичных слушаний органу, уполномоченному на их проведение;

подготовку заключения об учете результатов публичных слушаний в проекте генерального плана, предложениях о внесении изменений в генеральный план, направляемого органу, уполномоченному на проведение публичных слушаний.

Для осуществления указанных функций при муниципальном органе градорегулирования может быть создан консультативный градостроительный совет, состав и порядок деятельности которого определяется положением, утверждаемым руководителем муниципального органа градорегулирования.

2. Органом местного самоуправления, уполномоченным на проведение публичных слушаний по обсуждению проекта генерального плана, предложений о внесении изменений в генеральный план, является комиссия по территориальному планированию (далее – комиссия).

Состав комиссии, порядок её деятельности определяется положением, утверждаемым главой местной администрации с учетом настоящего нормативного правового акта в отношении того, что указанный орган:

1) применительно к подготовке проекта генерального плана, предложений по изменению генерального плана обеспечивает обсуждение и согласование промежуточных результатов такой подготовки;

2) применительно к публичным слушаниям в обязательном порядке обеспечивает: подготовку сводного заключения (основанного на заключении муниципального органа градорегулирования) на проект генерального плана, предложения о внесении изменений в генеральный план, направляемого главе местной администрации для принятия решения о проведении публичных слушаний;

подготовку сводного заключения (основанного на заключении муниципального органа градорегулирования) об учете результатов публичных слушаний в проекте

генерального плана, предложениях о внесении изменений в генеральный план, направляемого главе местной администрации в составе комплекта подготовленных документов и материалов;

подготовку комплекта документов и материалов, направляемых главе местной администрации для принятия решения о направлении проекта генерального плана, предложений о внесении изменений в генеральный план представительному органу местного самоуправления для принятия решения об утверждении генерального плана, изменений в генеральный план, или об отказе в таком утверждении.

3. Глава местной администрации принимает решение о направлении представительному органу местного самоуправления проекта генерального плана, предложений о внесении изменений в генеральный план, или решение о направлении такого проекта, таких предложений на доработку.

Глава местной администрации не вправе принимать решение о направлении представительному органу местного самоуправления проекта генерального плана, предложений о внесении изменений в генеральный план при наличии отрицательного заключения муниципального органа градорегулирования в части, определяющей наличие несоответствия проекта генерального плана, предложений о внесении изменений в генеральный план требованиям технических регламентов.

4. Представительный орган местного самоуправления принимает решение об утверждении генерального плана, изменений в генеральный план, либо решение об отказе в утверждении генерального плана, изменений в генеральный план.

Представительный орган местного самоуправления не вправе принимать решение об утверждении генерального плана, изменений в генеральный план при наличии документов, неопровержимо доказывающих факт наличия несоответствия проекта генерального плана, предложений о внесении изменений в генеральный план требованиям технических регламентов.

Статья 3. Участники публичных слушаний

1. Участниками публичных слушаний являются жители поселения _____ (городского округа _____), правообладатели недвижимости, расположенной в пределах его административных границ, иные заинтересованные лица.

2. Публичные слушания проводятся:

1) в каждом населенном пункте муниципального образования – в случае, когда проект генерального плана подготовлен применительно ко всей территории муниципального образования;

2) в отдельном населенном пункте — в случае, когда проект генерального плана, предложения о внесении изменений в генеральный план подготовлен, подготовлены применительно к части территории муниципального образования в виде отдельного населенного пункта.

3. При внесении изменений в генеральный план публичные слушания проводятся:

1) в населенных пунктах, в отношении территорий которых предлагается внесение изменений в генеральный план;

2) в населенных пунктах, имеющих общую границу с указанными населенными пунктами.

4. При проведении публичных слушаний территория населенного пункта может быть разделена на части.

Предельная численность лиц, проживающих или зарегистрированных на такой части территории, устанавливается законом _____ области исходя из требования обеспечения всем заинтересованным лицам равных возможностей для выражения

своего мнения.

До принятия указанного закона количество публичных слушаний, проводимых в населенном пункте определяется решением о проведении публичных слушаний, принимаемым главой местной администрации.

5. Участники публичных слушаний вправе представить свои предложения и замечания, касающиеся проекта генерального плана, предложений о внесении изменений в генеральный план для включения их в протокол публичных слушаний.

Статья 4. Состав документов, материалов, представляемых участникам публичных слушаний, способы представления таких документов, материалов

1. В состав документов, материалов, представляемых участникам публичных слушаний по обсуждению проекта генерального плана, предложений о внесении изменений в генеральный план включаются:

1) в соответствии с частью 9 статьи 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации опубликованный не менее чем за три месяца до утверждения проект генерального плана – проект положений о территориальном планировании, предусмотренных частью 5 статьи 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации, и проекты карты (схемы) или нескольких карт (схем), на которых отображена информация, предусмотренная частью 6 статьи 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации;

2) комплект материалов проекта генерального плана, проекта предложений о внесении изменений в генеральный план;

3) обосновывающие материалы к проекту генерального плана;

4) положительное заключение комиссии по территориальному планированию, в котором отмечается факт готовности проекта документа к обсуждению и утверждению.

2. К положительному заключению комиссии по территориальному планированию, в котором отмечается факт готовности проекта документа к обсуждению и утверждению, в обязательном порядке прилагаются:

1) копии документов о согласовании проекта генерального плана, представленных органами государственной власти и местного самоуправления в случаях и по вопросам, определенным статьей 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации:

а) муниципальным районом (в случае поселения);

б) субъектом Российской Федерации - в случаях, определенных частью 2 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации;

в) Российской Федерацией – в случаях, определенных частью 1 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации;

г) органами местного самоуправления городских округов, поселений, имеющих общую границу с соответствующим муниципальным образованием - в случаях, определенных частью 3 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации;

2) заключение государственной экспертизы документов территориального планирования — в случае проведения экспертизы проекта генерального плана;

3) положительное заключение муниципального органа градорегулирования.

3. Положительное заключение муниципального органа градорегулирования должно быть составлено в соответствии с предметами утверждения генерального плана, которые одновременно являются предметами публичных слушаний, определенными статьей 5 настоящего нормативного правового акта, и должно включать:

1) позиции, подлежащие утверждению в порядке обязательного удостоверения соответствия подготовленного проекта всем требованиям и документам, принятым в установленном порядке, а именно:

а) удостоверение соответствия проекта генерального плана документам градорегулирования, ранее утвержденным другими органами публичной власти — муниципальным районом (применительно к поселению), субъектом Российской Федерации, Российской Федерацией:

схемам территориального планирования, распространяющим свое действие на территорию городского округа, поселения в части границ зон планируемого размещения объектов районного (применительно к поселению), регионального, федерального значения;

проектам планировки, подготовленным и утвержденным в соответствии со схемами территориального планирования и определившим границы земельных участков для размещения объектов районного, регионального, федерального значения;

б) удостоверение наличия соответствия проекта генерального плана требованиям технических регламентов (а до их утверждения — требованиям ранее утвержденных нормативных технических документов), в частности, о наличии соответствия применительно к зафиксированным в проекте генерального плана:

границам зон с особыми условиями использования территорий (санитарно-защитных, водоохранных зон, зон микросейсмозащиты и иных зон);

границам зон планируемого размещения объектов транспортной и инженерно-технической инфраструктуры (в части соответствия их параметров — ширины, уклонов, радиусов прохождения трасс, иных параметров — требованиям технических регламентов);

в) удостоверение адекватного учета существующих правовых фактов. В частности, удостоверение адекватной фиксации в графических материалах проекта генерального плана существующих границ:

поселения, городского округа;

населенных пунктов, входящих в состав поселения, городского округа;

земель, изменять границы которых органы местного самоуправления неправомерны — земель сельскохозяйственного назначения, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны и безопасности, земель иного специального назначения, земель лесного фонда, земель водного фонда, земель особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения;

земель, изменять границы которых могут органы местного самоуправления (если такое изменение не влечет изменения границ земель, в отношении которых решения принимают «вышестоящие» уровни публичной власти), — земель промышленности, энергетики, транспорта, связи;

территорий объектов культурного наследия;

зон с особыми условиями использования территорий;

земельных участков, которые предоставлены для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения либо на которых размещены объекты капитального строительства, находящиеся в государственной или муниципальной собственности;

территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и воздействия их последствий;

2) позиции, подлежащие утверждению в соответствии с полномочиями органов местного самоуправления поселений, городских округов в области территориального планирования, а именно:

а) удостоверение рационального определения положений территориального планирования — целей и задач территориального планирования, перечня и содержания мероприятий по территориальному планированию, предлагаемой последовательности их выполнения, включая положения о:

специфике, общих характеристиках и параметрах планируемого развития на долгосрочную, среднесрочную и ближайшую перспективу;

содержании и обосновании приоритетов и необходимости соответствующих первоочередных проектов;

предложениях к проекту плана реализации генерального плана, прежде всего в части соотносительности предложений с объемами и источниками финансирования, включая бюджетное;

б) удостоверение рационального решения вопроса о границах функциональных зон и параметрах планируемого развития таких зон;

в) удостоверение обоснованности предлагаемых границ зон планируемого размещения объектов инженерной и дорожной инфраструктуры;

г) удостоверение рационального решения вопроса комплексности планирования размещения объектов различного значения — местного, районного, регионального;

д) удостоверение рационального решения вопроса развития объектов инженерно-технической и социальной инфраструктур.

4. Положительное заключение муниципального органа градорегулирования может содержать предложения для направления государственным органам и соседним органам местного самоуправления об изменении границ — границ городского округа (поселения); границ населенных пунктов, входящих в состав городского округа (поселения); границ земель сельскохозяйственного назначения, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны и безопасности, земель иного специального назначения, земель лесного фонда, земель водного фонда, земель особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения.

5. В соответствии с частью 5 статьи 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации способами представления документов, материалов участникам публичных слушаний по обсуждению проекта генерального плана, предложений о внесении изменений в генеральный план являются выставки, экспозиции демонстрационных материалов проекта генерального плана, выступления представителей органов местного самоуправления, разработчиков проекта генерального плана на собраниях жителей, в печатных средствах массовой информации, по радио и телевидению.

Статья 5. Предметы публичных слушаний — вопросы, подлежащие удостоверению и обсуждению применительно к проекту генерального плана, проекту предложений о внесении изменений в генеральный план

1. Предметами публичных слушаний являются вопросы, подлежащие удостоверению и обсуждению.

Предметы публичных слушаний в обязательном порядке характеризуются в заключении муниципального органа градорегулирования, подготовленного в соответствии со статьей (4) настоящего нормативного правового акта и предоставляемого участникам публичных слушаний.

2. Предметами обсуждения на публичных слушаниях являются две группы вопросов:

1) вопросы, подлежащие утверждению в порядке обязательного удостоверения соответствия подготовленного проекта всем требованиям и документам, принятым в установленном порядке (вопросы 1-3 части 3 настоящей статьи);

2) вопросы, подлежащие утверждению в соответствии с полномочиями органов местного самоуправления поселений, городских округов в области территориального планирования (вопросы 4-7 части 3 настоящей статьи).

3. Предметами публичных слушаний по обсуждению проекта генерального плана,

проекта предложений о внесении изменений в генеральный план являются:

1) вопрос об удостоверении и доказательстве наличия соответствия проекта генерального плана документам градорегулирования, ранее утвержденным другими органами публичной власти – муниципальным районом (применительно к поселению), субъектом Российской Федерации, Российской Федерацией;

2) вопрос об удостоверении и доказательстве наличия соответствия проекта генерального плана требованиям технических регламентов (а до их утверждения – требованиям ранее утвержденных нормативных технических документов);

3) вопрос об удостоверении адекватного учета существующих правовых фактов - фиксации в графических материалах проекта генерального плана существующих границ;

4) вопрос о содержании положений территориального планирования - цели и задачи территориального планирования, перечень и содержание мероприятий по территориальному планированию, предлагаемая последовательность их выполнения;

5) вопрос о границах функциональных зон и параметрах планируемого развития таких зон;

6) вопрос об обоснованности вариантов и учете последствий определения проектом генерального плана зон планируемого размещения объектов инженерной и дорожной инфраструктуры;

7) вопрос о решении в проекте генерального плана проблемы комплексности планирования размещения объектов различного значения - местного, районного, регионального - с учетом возможности совместного планирования и реализации планов.

Статья 6. Порядок проведения публичных слушаний

1. Решение о проведении публичных слушаний принимает глава местной администрации по предъявлении комиссией по территориальному планированию материалов, определенных статьей 4 настоящего нормативного правового акта.

2. Решение о проведении публичных слушаний должно содержать приложение – план проведения публичных слушаний с указанием даты (дат) и ответственных за их проведение.

3. Публичные слушания не проводятся в праздничные дни и по воскресеньям, а в рабочие дни – ранее 18 часов по местному времени.

4. Решение о проведении публичных слушаний подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и может размещаться на официальном сайте поселения, на официальном сайте городского округа в сети "Интернет".

5. Извещение о предстоящей дате проведения публичных слушаний должно быть опубликовано в местной прессе не позднее десяти дней до назначенного дня их проведения.

В извещении должно быть указаны день и час начала публичных слушаний, место их проведения, телефоны лиц, ответственных за проведение публичных слушаний, информация о порядке предварительного ознакомления с документами, материалами а также вопросами, выносимыми на обсуждение.

6. Публичные слушания проводят члены комиссии территориального планирования.

Для изложения основных положений обсуждаемого проекта документа на публичные слушания могут приглашаться его разработчики.

7. В помещении проведения публичных слушаний размещаются документы, материалы в составе, определенном требованиями к составу обсуждаемого проекта

документа с учетом требований части 4 настоящего нормативного правового акта.

8. Перед началом обсуждения участники публичных слушаний должны быть проинформированы:

1) о продолжительности обсуждения, которое не должно превышать три часа;
2) о предметах публичных слушаний – вопросы, определенные статьей 5 и излагаемые участникам публичных слушаний с учетом требований статьи 4 настоящего нормативного правового акта;

3) о регламенте работы, который должен предусматривать:
информирование участников публичных слушаний до начала обсуждения соответствующих вопросов;

предельную продолжительность публичных слушаний, которая может определяться самими участниками, но не должна превышать трех часов;

предельную продолжительность выступлений участников публичных слушаний, которая определяется лицом, уполномоченным вести публичные слушания, с учетом мнения их участников, а также минимальную продолжительность выступлений – пять минут, которая может быть сокращена только по желанию самих выступающих;

возможность направления замечаний и предложений и обязанность лица, уполномоченного вести публичные слушания, фиксировать в протоколе факт направления замечаний и предложений.

9. Ответы на вопросы, определяемые как предметы публичных слушаний, должны иметь соответствующее удостоверение, подтверждение, отображение в графических материалах, представляемых участникам публичных слушаний.

10. В процессе публичных слушаний ведется протокол, который подписывается председателем и секретарем комиссии по территориальному планированию и который должен содержать:

указание даты и места проведения публичных слушаний;
количество присутствующих;
повестку дня;
обсуждаемые предметы публичных слушаний;
список выступающих и краткое содержание их выступлений.

К протоколу прилагаются поступившие к моменту проведения публичных слушаний замечания и предложения в письменной форме. Протокол и копии письменных замечаний и предложений передаются в комиссию для подготовки заключения.

11. С учетом материалов протокола комиссия по территориальному планированию в течение семи дней по завершении публичных слушаний подготавливает заключение о результатах публичных слушаний.

12. Заключение о результатах публичных слушаний подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и может размещаться на официальном сайте поселения, на официальном сайте поселения _____ (городского округа _____) в сети "Интернет".

13. Протоколы заседаний Комиссии являются открытыми для всех заинтересованных лиц, которые могут получать копии протоколов за плату, размеры которой не должны превышать затрат на их изготовление.

14. Срок проведения публичных слушаний по обсуждению проекта генерального плана с момента оповещения жителей муниципального образования о времени и месте их проведения до дня опубликования заключения о результатах публичных слушаний не может быть менее одного месяца и более трех месяцев.

Статья 7. Состав документов, материалов, представляемых главе местной администрации после проведения публичных слушаний по обсуждению проекта генерального плана, проекта предложений о внесении изменений в генеральный план

1. После проведения публичных слушаний комиссия по территориальному планированию обеспечивает:

- 1) подготовку заключения о результатах публичных слушаний, его опубликование и размещение на официальном сайте (при наличии официального сайта);
- 2) внесение изменений в проект генерального плана – в случае, когда выявилась такая необходимость;
- 3) подготавливает комплект документов и направляет его главе местной администрации.

2. Главе местной администрации направляются следующие документы и материалы:

- 1) положительное заключение комиссии по территориальному планированию, в котором отмечается факт готовности проекта документа к утверждению с приложением:
 - а) протоколов публичных слушаний;
 - б) копий документов о согласовании проекта генерального плана, представленных органами государственной власти и местного самоуправления в случаях и по вопросам, определенным статьей 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации;
 - в) заключения государственной экспертизы документов территориального планирования - в случае проведения экспертизы проекта генерального плана;
 - г) положительного заключения муниципального органа градорегулирования;
- 2) комплекта материалов проекта генерального плана и обосновывающие материалы к проекту генерального плана.

3. Глава местной администрации с учетом положительного заключения комиссии, протоколов публичных слушаний, иных документов и материалов, определенных частью 2 настоящей статьи принимает одно из двух решений - о направлении проекта генерального плана (проекта предложений о внесении изменений в генеральный план):

- 1) в представительный орган местного самоуправления;
- 2) в комиссию на доработку.

Статья 8. Принятие и опубликование решения представительного органа местного самоуправления в отношении проекта генерального плана (предложений о внесении изменений в генеральный план)

1. В случае принятия решения, определенного пунктом 1 части 3 статьи (7) настоящего нормативного правового акта, глава местной администрации направляет в представительный орган местного самоуправления:

- 1) письмо с уведомлением о готовности к принятию проекта генерального плана (проекта предложений о внесении изменений в генеральный план) и о соответствии такого проекта всем установленным требованиям, включая требования соблюдения технических регламентов безопасности;
- 2) приложение к письму, которое должно содержать:
 - а) положительное заключение комиссии, в котором отмечается факт готовности проекта генерального плана (проекта предложений о внесении изменений в генеральный план) к утверждению с приложением:
 - протоколов публичных слушаний;
 - положительного заключения муниципального органа градорегулирования о

соответствии проекта всем установленным требованиям, включая требования соблюдения технических регламентов безопасности;

б) комплект материалов проекта генерального плана (проекта предложений о внесении изменений в генеральный план) и обосновывающие материалы к проекту.

2. Представительный орган местного самоуправления по результатам рассмотрения проекта генерального плана (проекта предложений о внесении изменений в генеральный план), иных документов и материалов, указанных в части 1 настоящей статьи может принять одно из следующих решений:

1) утвердить генеральный план (изменения генерального плана);

2) направить проект генерального плана (проект предложений о внесении изменений в генеральный план) главе местной администрации на доработку.

3. В случае принятия решения, определенного пунктом 1 части 2 настоящей статьи, генеральный план (изменения генерального плана):

1) подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещению на официальном сайте поселения _____, городского округа _____ (при наличии официального сайта), в сети "Интернет". Опубликованию и размещению подлежат положения, предусмотренные частью 5 статьи 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации, и карта (схема) или несколько карт (схем), на которых отображена информация, предусмотренная частью 6 статьи 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации;

2) в течение трех дней со дня его утверждения направляется в высший исполнительный орган государственной власти _____ области и главе муниципального района _____ (в случае утверждения генерального плана поселения);

3) в соответствии с требованиями части 2 статьи 57 Градостроительного кодекса Российской Федерации подлежит:

а) в течение семи дней со дня утверждения направлению в информационную систему обеспечения градостроительной деятельности муниципального района _____ (в случае поселения), городского округа _____;

б) в течение четырнадцати дней со дня получения копии размещению в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности муниципального района _____ (в случае поселения), городского округа _____.

2.2. Проект главы правил землепользования и застройки — «Публичные слушания по вопросам регулирования градостроительной деятельности»

При рассмотрении рекомендаций данного раздела предлагается учитывать следующее.

Во-первых, перечень случаев проведения публичных слушаний, которые могут регулироваться правилами землепользования и застройки, включает случаи обсуждения:

- 1) проектов предложений о внесении изменений в правила землепользования и застройки;
- 2) различных видов документации по планировке территории, а именно:
 - а) проектов планировки территории, содержащих в своем составе проекты межевания территории;
 - б) проектов планировки территории, не содержащих в своем составе проекты межевания территории;
 - в) проектов межевания территории как самостоятельных документов - подготовленных вне состава проектов планировки территории;
- 3) заявлений о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости;
- 4) заявлений о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства.

Кроме этого, публичные слушания могут проводиться для обсуждения проекта границ территории, в отношении которой планируется принять решение о развитии застроенной территории в соответствии с нормами статей 46.1—46.3 ГрК РФ.

Во-вторых, представленные ниже проекты соответствующих разделов и статей правил землепользования и застройки описывают практически все приведенные выше случаи, кроме случаев 2б и 2в.

В-третьих, детальное регламентирование случаев 2б и 2в может быть без труда описано с учетом: 1) возможности аналогии – использования представленного ниже случая 2а, относящегося к проектам планировки территории, содержащим в своем составе проекты межевания территории; 2) того, что случаи 2б и 2в детально описаны в первой части настоящих рекомендаций – в разделах 1.9.2 и 1.9.4.

Глава... Публичные слушания по вопросам регулирования градостроительной деятельности

Статья (1). Общие положения о публичных слушаниях по вопросам регулирования градостроительной деятельности

1. В соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации публичные слушания по вопросам градостроительной деятельности в обязательном порядке проводятся в следующих случаях обсуждения:

- 1) проекта предложений о внесении изменений в генеральный план городского округа (поселения) _____;
- 2) проекта предложений о внесении изменений в настоящие Правила;
- 3) проекта документации по планировке территории, проекта предложений о внесении изменений в документацию по планировке территории:
 - а) проектов планировки территории, содержащих в своем составе проекты межевания территории;
 - б) проектов планировки территории, не содержащих в своем составе проекты межевания территории;
 - в) проектов межевания территории вне состава проектов планировки территории;
- 4) заявлений о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости;
- 5) заявлений о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства.

В городском округе (поселении) _____ публичные слушания проводятся также в случаях обсуждения проектов границ территорий, в отношении которых подготавливаются решения о развитии застроенных территорий в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации.

2. Публичные слушания по обсуждению вопросов градостроительной деятельности проводятся в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Градостроительным кодексом Российской Федерации, Уставом городского округа (поселения) _____, настоящими Правилами, а в отношении обсуждения проектов предложений о внесении изменений в генеральный план городского округа (поселения) _____ – отдельным нормативным правовым актом городского округа (поселения) _____.

3. Уполномоченный орган местного самоуправления городского округа (поселения) _____ перед представлением на публичные слушания проектов документов или заявлений в обязательном порядке обеспечивает проверку представляемых проектов документов или заявлений на соответствие требованиям технических регламентов.

4. Не допускается принимать положительные решения по поводу проектов документов, заявлений, представляемых на публичные слушания, при отсутствии положительного заключения органа местного самоуправления городского округа (поселения) _____, уполномоченного на проведение проверки таких проектов документов, заявлений на соответствие требованиям технических регламентов.

5. Органами местного самоуправления городского округа (поселения) _____, уполномоченными на проведение публичных слушаний являются:

1) комиссия по землепользованию и застройке – в случаях, определенных пунктами 2, 4 и 5 части 1 настоящей статьи, а также в случаях обсуждения проектов границ территорий, в отношении которых подготавливаются решения о развитии застроенных территорий;

2) _____ (орган градостроительства) администрации городского округа (поселения) _____ - в случаях, определенных пунктом 3 части 1 настоящей статьи.

6. Предметом публичных слушаний являются:

1) подлежащие обязательному удостоверению вопросы о соответствии подготовленных проектов документов и заявлений всем требованиям законодательства, а также документам, принятым в установленном порядке;

2) вопросы, подлежащие утверждению в соответствии с полномочиями органов местного самоуправления городского округа (поселения) _____ в области градостроительной деятельности.

Иные вопросы не подлежат обсуждению на публичных слушаниях.

7. Способы представления документов, материалов участникам публичных слушаний по вопросам градостроительного регулирования помимо документов, материалов, определенных настоящими Правилами, являются выставки, экспозиции демонстрационных материалов, выступления представителей органов местного самоуправления, разработчиков проектов документов на публичных слушаниях, в печатных средствах массовой информации, по радио, телевидению и в сети «Интернет».

8. Участники публичных слушаний вправе представить свои предложения и замечания, касающиеся обсуждаемых вопросов для включения в протокол публичных слушаний.

9. Выявление мнений участников публичных слушаний путем голосования не влечет обязанности органа, принимающего решения с учетом результатов публичных слушаний, принимать решение, отражающее мнение большинства участников публичных слушаний.

10. Публичные слушания считаются состоявшимися в случаях, когда выполнены все требования Градостроительного кодекса Российской Федерации и настоящих Правил в части сроков, процедур информирования и наличия подготовленных к публичным слушаниям документов и материалов. Тот факт, что в публичных слушаниях, подготовленных с соблюдением всех указанных требований, не приняло участие ни одно лицо, не является основанием для признания публичных слушаний несостоявшимися.

Статья (2). Порядок проведения публичных слушаний

1. Решение о проведении публичных слушаний принимает:

1) глава городского округа (поселения) _____ – в отношении публичных слушаний по обсуждению проекта предложений о внесении изменений в настоящие Правила, проекта документации по планировке территории и проекта границ территории, в отношении которой подготавливается решение о развитии застроенной территории;

2) комиссия - в отношении публичных слушаний по обсуждению заявлений о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости и на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства.

2. Решение главы городского округа (поселения) _____ о проведении публичных слушаний должно содержать план проведения публичных слушаний с указанием даты (дат) и ответственного лица за их проведение.

3. Комиссия:

1) принимает одно из двух решений:

а) о проведении публичных слушаний (дате, часе, месте с определением ответственного лица из состава комиссии) - в случае наличия условий, определенных пунктами 1 и 2 части 2 статьи 6, пунктами 1 и 2 части 2 статьи 7 настоящих Правил в отношении прав заявителя направлять соответствующее заявление. При наличии таких прав заявителю направляется извещение о приеме заявления и о проведении публичных слушаний;

б) об отказе в проведении публичных слушаний - в случае отсутствия оснований и предмета рассмотрения – отсутствия условий, определенных пунктами 1 и 2 части 2 статьи 6, пунктами 1 и 2 части 2 статьи 7 настоящих Правил в отношении прав заявителя направлять соответствующее заявление. В этом случае заявителю направляется извещение об отказе в приеме заявления;

2) в случае принятия решения о проведении публичных слушаний обеспечивает проверку заявления на соответствие требованиям, определенным частями 7-12 статьи 6, частями 7-12 статьи 7 настоящих Правил.

4. Публичные слушания не проводятся в праздничные дни и по воскресеньям, а в рабочие дни – ранее 18 часов.

5. В случаях проведения публичных слушаний по обсуждению предложений о внесении изменений в настоящие Правила, проектов документации по планировке территории, проектов границ территорий, в отношении которых подготавливаются решения о развитии застроенных территорий, решения о проведении публичных слушаний подлежат опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещаются на официальном сайте городского округа (поселения) _____ в сети «Интернет» _____.

Исчисление сроков проведения публичных слушаний начинается со дня размещения решения о проведении публичных слушаний на официальном сайте городского округа (поселения) _____ в сети «Интернет» _____.

6. В помещении проведения публичных слушаний размещаются документы, материалы в составе, определенном требованиями к составу обсуждаемого проекта документа и требованиями статей 3-7 настоящих Правил.

7. Перед началом обсуждения участники публичных слушаний должны быть проинформированы:

1) о продолжительности обсуждения, которое не может превышать три часа;

2) о регламенте работы (включая вопросы минимальной и предельной продолжительности выступлений участников публичных слушаний);

3) о предмете публичных слушаний – вопросы, определенные пунктом 8 статьи 3, пунктом 9 статьи 4, пунктом 6 статьи 5, пунктами 14 статей 6 и 7.

8. Ответы на вопросы, определяемые как предмет публичных слушаний, должны иметь соответствующее удостоверение, подтверждение, отображение в графических материалах, представляемых участникам публичных слушаний.

9. В процессе публичных слушаний ведется протокол. В протоколе фиксируются устные и письменные замечания и предложения, поступившие от участников публичных слушаний.

10. С учетом положений протокола орган, проводивший публичные слушания, подготавливает заключение о результатах публичных слушаний.

11. Заключение о результатах публичных слушаний подлежат опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещаются на официальном сайте городского округа (поселения) _____ в сети «Интернет» _____.

Одновременно с подготовкой проекта заключения о результатах публичных слушаний по обсуждению заявления о предоставлении разрешения на условно разрешенные виды использования недвижимости или на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства подготавливается проект рекомендаций главе администрации городского округа (поселения) _____.

12. Срок проведения публичных слушаний устанавливается в решении о проведении публичных слушаний и должен составлять:

1) не менее двух и не более четырех месяцев со дня размещения решения о проведении публичных слушаний на официальном сайте городского округа (поселения) _____ в сети «Интернет» _____ до дня размещения заключения о результатах публичных слушаний на указанном сайте – в случае обсуждения проекта предложений о внесении изменений в настоящие Правила;

2) не менее одного месяца и не более трех месяцев со дня размещения решения о проведении публичных слушаний на официальном сайте городского округа (поселения) _____ в сети «Интернет» _____ до дня размещения заключения о результатах публичных слушаний на указанном сайте – в случаях обсуждения проектов документации по планировке территории, проектов границ территорий, в отношении которых подготавливаются решения о развитии застроенных территорий;

3) не более одного месяца со дня оповещения о времени и месте их проведения до дня размещения заключения о результатах публичных слушаний на официальном сайте городского округа (поселения) _____ в сети «Интернет» _____ – в случаях обсуждения заявлений о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости и на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства.

Статья (3). Особенности проведения публичных слушаний по предложениям о внесении изменений в настоящие Правила

1. Инициаторами подготовки проектов документов, обсуждаемых на публичных слушаниях по предложениям о внесении изменений в настоящие Правила, могут быть:

1) орган местного самоуправления городского округа (поселения) _____, обеспечивший подготовку проекта предложений о внесении изменений в настоящие Правила;

2) заинтересованные физические и юридические лица по своей инициативе и за свой счет подготовившие проект предложений о внесении изменений в настоящие Правила.

2. _____ (орган градостроительства) администрации городского округа (поселения) _____ обеспечивает:

1) подготовку проекта предложений о внесении изменений в настоящие Правила, осуществляемую по инициативе органа местного самоуправления, а также подготовку материалов, представляемых на публичные слушания;

2) проверку проекта предложений о внесении изменений в настоящие Правила на соответствие требованиям технических регламентов перед представлением такого проекта на публичные слушания;

3) подготовку заключения на проект предложений о внесении изменений в настоящие Правила, направляемого до проведения публичных слушаний в Комиссию;

4) подготовку экспозиционных материалов, представляемых на публичные слушания.

3. Комиссия:

1) до принятия решения о проведении публичных слушаний обеспечивает обсуждение и согласование промежуточных результатов подготовки проекта предложений;

2) обеспечивает подготовку сводного заключения (основанного на заключении _____ — органа градостроительства) на проект предложений, направляемого главе городского округа (поселения) _____ для принятия решения о проведении публичных слушаний.

4. Участниками публичных слушаний по предложениям о внесении изменений в настоящие Правила являются жители городского округа (поселения) _____, правообладатели недвижимости, расположенной в городском округе (поселении) _____, иные заинтересованные лица.

Публичные слушания по предложениям о внесении изменений в настоящие Правила проводятся в каждом внутригородском административно-территориальном образовании – в случае, когда проект предложений о внесении изменений в настоящие Правила подготовлен применительно ко всей территории городского округа (поселения) _____. При проведении публичных слушаний по обсуждению предложений о внесении изменений в настоящие Правила территория района городского округа (поселения) _____ может быть разделена на части. Предельная численность лиц, проживающих или зарегистрированных на такой части территории, устанавливается законом _____ области исходя из требования обеспечения всем заинтересованным лицам равных возможностей для выражения своего мнения. До принятия указанного закона предельная численность лиц определяется решением о проведении публичных слушаний, принимаемым главой городского округа (поселения) _____.

5. В состав документов, материалов, представляемых участникам публичных слушаний по обсуждению проекта предложений о внесении изменений в настоящие Правила, включаются:

1) опубликованный проект предложений о внесении изменений в настоящие Правила;
 2) комплект материалов проекта предложений о внесении изменений в настоящие Правила и необходимые обоснования к такому проекту;

3) положительное заключение Комиссии, в котором отмечается факт готовности проекта предложений к обсуждению и утверждению.

6. К положительному заключению Комиссии, в котором отмечается факт готовности проекта предложений к обсуждению и утверждению, прилагается положительное заключение _____ (орган градорегулирования) администрации городского округа (поселения) _____.

7. Положительное заключение _____ (орган градорегулирования) городского округа (поселения) _____ администрации городского округа (поселения) _____ должно быть составлено в соответствии с предметом публичных слушаний, установленным частью 8 настоящей статьи. Указанное заключение должно включать:

1) положения, удостоверяющие факт соответствия подготовленного проекта предложений всем требованиям и документам, принятым в установленном порядке, а именно:

а) удостоверение фиксации в карте (картах) градостроительного зонирования существующих границ:

города _____;

земель и земельных участков, применительно к которым не устанавливаются градостроительные регламенты;

земель, применительно к которым градостроительные регламенты устанавливаются, и земельных участков в составе таких земель;

границы в виде красных линий, утвержденных ранее в составе проектов планировки территории;

б) удостоверение соответствия проекта предложений требованиям технических регламентов в части режима ограничений использования недвижимости и его распространения в пределах, обозначенными границами зон с особыми условиями использования территорий (санитарно-защитных зон; водоохранных зон; зон микросейсмозонирования; иных зон, устанавливаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации);

в) удостоверение соответствия проекта предложений ранее утвержденным документам территориального планирования и документации по планировке территории в части границ зон планируемого размещения объектов различного значения (определенных документами территориального планирования), границ земельных участков для размещения объектов различного значения (определенных документацией по планировке территории);

г) удостоверение того, что в проекте предложений учтены положения о территориальном планировании генерального плана городского округа (поселения) _____ в части целей и задач территориального планирования, перечня мероприятий по территориальному планированию и указаний на последовательность их выполнения;

д) удостоверение соответствия проекта предложений утвержденному в установленном порядке проекту зон охраны объектов культурного наследия регионального и (или) федерального значения;

е) удостоверение соответствия процедурной части проекта предложений требованиям федерального и регионального законодательства, нормативным правовым актам городского округа (поселения) _____;

2) обоснование предлагаемого градостроительного зонирования в части положений, не формализованных обязательными требованиями - о составе, конфигурации границ и характеристиках территориальных зон, о составе градостроительных регламентов применительно к различным территориальным зонам.

8. Предметом публичных слушаний по предложениям о внесении изменений в настоящие Правила являются следующие вопросы:

1) вопрос об удостоверении фиксации в карте (картах) градостроительного зонирования существующих границ;

2) вопрос об удостоверении и доказательстве наличия соответствия проекта предложений требованиям технических регламентов в части режима ограничений использования недвижимости и его распространения в пределах, обозначенными границами зон с особыми условиями использования территорий;

3) вопрос об удостоверении и доказательстве соответствия проекта предложений ранее утвержденным документам территориального планирования и документации по планировке территории в части границ зон планируемого размещения объектов различного значения (определенных документами территориального планирования), границ земельных участков для размещения объектов различного значения (определенных документацией по планировке территории);

4) вопрос об удостоверении того, что в проекте предложений учтены положения о территориальном планировании генерального плана городского округа (поселения) _____ в части целей и задач территориального планирования, перечня мероприятий по территориальному планированию и указаний на последовательность их выполнения;

5) вопрос об удостоверении и доказательстве наличия соответствия проекта предложений утвержденному в установленном порядке проекту зон охраны объектов культурного наследия регионального и (или) федерального значения – при их наличии;

6) вопрос об удостоверении соответствия текста процедурной части проекта предложений требованиям федерального и регионального законодательства, нормативным правовым актам городского округа (поселения) _____;

7) вопрос о содержании предлагаемого градостроительного зонирования в части положений, не формализованных обязательными требованиями - помимо выполненных в обязательном порядке требований, определенных вопросами 1-6 настоящей части.

9. После проведения публичных слушаний по предложениям о внесении изменений в настоящие Правила комиссия обеспечивает подготовку заключения о результатах публичных слушаний, его опубликование и размещение на официальном сайте.

В случае, когда проект предложений подготовлен по инициативе органа местного самоуправления, комиссия также:

1) обеспечивает внесение изменений в проект предложений – в случае, когда по результатам публичных слушаний выявилась такая необходимость;

2) подготавливает комплект документов и направляет его главе администрации городского округа (поселения) _____.

В случае, когда проект предложений подготовлен по инициативе заинтересованных физических и юридических лиц, комиссия:

1) может предложить указанным лицам внести изменения в проект предложений – в случае, когда по результатам публичных слушаний выявилась такая необходимость;

2) подготавливает комплект документов и направляет его главе администрации городского округа (поселения) _____ – в случаях, когда по результатам публичных слушаний не возникла необходимость внесения изменений в предложения, а также в случаях, когда указанными лицами были внесены необходимые изменения в проект предложений.

Главе администрации городского округа (поселения) _____ направляются следующие документы и материалы:

1) положительное заключение комиссии, в котором отмечается факт готовности проекта предложений к утверждению с приложением:

а) протоколов публичных слушаний;

б) положительного заключения _____ (органа градорегулирования) администрации городского округа (поселения) _____;

2) комплект материалов проекта предложений о внесении изменений в настоящие Правила и обосновывающие материалы к проекту предложений.

10. Глава администрации городского округа (поселения) _____ с учетом предоставленных ему документов, определенных частью 9 настоящей статьи, принимает одно из двух решений - о направлении проекта предложений о внесении изменений в настоящие Правила:

1) в представительный орган местного самоуправления городского округа (поселения) _____;

2) в комиссию на доработку.

Глава администрации городского округа (поселения) _____ направляет в представительный орган местного самоуправления:

1) письмо с уведомлением о готовности к принятию проекта предложений о внесении изменений в настоящие Правила и о соответствии такого проекта всем установленным требованиям, включая требования соблюдения технических регламентов безопасности;

2) приложение к письму, которое должно содержать:

а) положительное заключение комиссии, в котором отмечается факт готовности проекта предложений к утверждению с приложением:

протоколов публичных слушаний;

положительного заключения _____ (органа градорегулирования) городского округа (поселения) _____ о соответствии проекта предложений всем установленным требованиям;

б) комплект материалов проекта предложений и обосновывающие материалы к проекту предложений.

Представительный орган местного самоуправления городского округа (поселения) _____ по результатам рассмотрения документов, представленных главой городского округа (поселения) _____, может принять одно из следующих решений:

- 1) утвердить изменения настоящих Правил;
- 2) направить проект предложений о внесении изменений в настоящие Правила главе администрации городского округа (поселения) _____ на доработку.

11. Утвержденные изменения настоящих Правил:

1) подлежат опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещаются на официальном сайте городского округа (поселения) _____ в сети «Интернет» _____;

2) в соответствии с требованиями части 2 статьи 57 Градостроительного кодекса Российской Федерации подлежат:

а) в течение семи дней со дня принятия направлению в информационную систему обеспечения градостроительной деятельности городского округа (муниципального района - в случае поселения) _____;

б) в течение четырнадцати дней со дня получения копии документа размещению в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности городского округа (муниципального района – в случае поселения) _____.

Статья (4). Особенности проведения публичных слушаний по проекту документации по планировке территории

1. Инициаторами подготовки проектов документов, обсуждаемых на публичных слушаниях по проекту документации по планировке территории, могут быть:

1) орган местного самоуправления городского округа (поселения) _____, обеспечивший подготовку проекта документации по планировке территории, проекта предложений о внесении изменений в документацию по планировке территории;

2) заинтересованные физические и юридические лица по своей инициативе и за свой счет подготовившие проект документации по планировке территории.

2. _____ (орган градорегулирования) администрации городского округа (поселения) _____ обеспечивает:

1) подготовку материалов, представляемых на публичные слушания;

2) проверку документации по планировке территории на соответствие требованиям технических регламентов перед представлением такой документации на публичные слушания;

3) подготовку экспозиционных материалов, представляемых на публичные слушания.

3. Участниками публичных слушаний по проекту документации по планировке территории являются:

1) граждане, проживающие на территории, применительно к которой осуществляется подготовка проекта документации по планировке территории;

2) правообладатели земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на указанной территории;

3) лица, законные интересы которых могут быть нарушены в связи с реализацией документации по планировке соответствующей территории.

4. В состав документов, материалов, представляемых участникам публичных слушаний по обсуждению документации по планировке территории включаются:

1) комплект материалов проекта документации по планировке территории, включая материалы по обоснованию проекта;

2) положительное заключение _____ (органа градорегулирования) администрации городского округа (поселения) _____, в котором отмечается факт готовности проекта документации по планировке территории к обсуждению и утверждению.

5. Заключение _____ (органа градорегулирования) должно быть составлено в соответствии с предметом публичных слушаний, установленным частью 10 настоящей статьи.

6. Применительно к проекту планировки территории, содержащем в своем составе проект межевания территории, заключение _____ (органа градорегулирования) должно включать:

1) позиции, подлежащие обязательному удостоверению соответствия подготовленного проекта всем требованиям и документам, принятым в установленном порядке, а именно:

а) удостоверение соответствия проекта настоящим Правилам, документам территориального планирования и документации по планировке территории, ранее утвержденным органами государственной власти и органами местного самоуправления – в случаях, когда действие таких документов распространяется на соответствующую территорию;

настоящим Правилам в части того, что в проекте учитываются границы территориальных зон и градостроительные регламенты;

документам территориального планирования в отношении того, что в проекте учитываются утвержденные такими документами границы зон планируемого размещения объектов различного значения;

проектам планировки, утвержденным в соответствии с документами территориального планирования и определившим красные линии, границы земельных участков для размещения объектов различного значения (в части того, что указанные границы земельных участков расположены вне пределов территории планировки, или в части того, что такие границы учитываются);

проектам зон охраны объектов культурного наследия регионального и (или) федерального значения в части учета границ таких зон и соответствующих ограничений;

б) удостоверение соответствия проекта требованиям технических регламентов:

границам зон с особыми условиями использования территорий;

красным линиям, определяющим границы линейных объектов транспортной и инженерно-технической инфраструктуры (в части соответствия их параметров – ширины, уклонов, радиусов прохождения трасс, иных параметров – требованиям технических регламентов);

минимальным противопожарным отступам построек друг от друга;

иным требованиям технических регламентов;

в) удостоверение соответствия отображаемых в проекте документа границ и линий существующим границам и линиям:

красных линий;

границ земельных участков;

линий, обозначающих места расположения зданий, строений, сооружений в пределах соответствующих земельных участков;

линий, обозначающих расположение линейных объектов инженерно-технического обеспечения, а также установленных границ зон обслуживания таких линейных объектов;

границ парков, скверов, бульваров, площадей, набережных, иных территорий фактически используемых как территории общего пользования, но которым не был придан соответствующий статус по причине отсутствия утвержденных красных линий, обозначающих границы таких территорий;

г) удостоверение соответствия предлагаемых проектом решений правовому режиму зданий, строений, сооружений:

признанных аварийными и подлежащими сносу;

включенных в муниципальную адресную программу переселения граждан из ветхого жилищного фонда, утвержденную представительным органом местного самоуправления городского округа (поселения) _____;

не соответствующих настоящим Правилам;

д) удостоверение того, что размеры земельных участков в границах застроенных территорий устанавливаются с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки территории;

2) позиции, подлежащие утверждению в соответствии с полномочиями органов местного самоуправления поселений, городских округов в области планировки территории, а именно:

а) удостоверение положений, содержащих характеристики планируемого развития территории и размещения объектов на территории, применительно к которой подготовлен проект документа. Данная позиция может фиксироваться путем удостоверения соответствия предлагаемых проектом характеристик планируемого развития территории:

генеральному плану;

плану реализации генерального плана (по вопросу соответствия проекта комплексной схеме развития сетей инженерно-технического обеспечения);

правилам землепользования и застройки;

нормативам градостроительного проектирования;

б) удостоверение отображения красных линий, посредством которых определяются и изменяются границы прохождения линейных объектов – улиц, дорог, а также сетей инженерно-технического обеспечения (в случаях, когда для этого не используются границы зон действия сервитуты) в части необходимости и целесообразности предлагаемых решений, а также отсутствия иных вариантов решения применительно к коридорам прохождения соответствующих трасс;

в) удостоверение наличия выявленного проектом в пределах застроенной территории свободных от прав третьих лиц земельных участков, которые могут быть предоставлены для строительства в порядке, установленном земельным законодательством:

удостоверение выполнения требования части 4 статьи 43 ГрК РФ о том, что размеры земельных участков в границах застроенных территорий установлены с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки территории;

удостоверение выполнения требований технических регламентов в части противопожарных разрывов между существующими зданиями и зданиями, которые могут быть построены на свободном от прав третьих лиц земельном участке, иных требований технических регламентов;

удостоверение возможности соблюдения баланса между объемами дополнительного строительства и вместимостью объектов социального обслуживания, мощностью сетей инженерно-технического обеспечения, а также наличия соответствующих запланированных мероприятий для поддержания указанного баланса;

удостоверение того, что проекты градостроительных планов земельных участков (в составе документации по планировке территории), выделенных в качестве свободных от прав третьих лиц и предлагаемых для дополнительной застройки, соответствуют установленным требованиям. Применительно к данной позиции могут представляться предложения о сроках и содержании дальнейших действий – проведение землеустроительных работ и государственного кадастрового учета, организация торгов по предоставлению свободных от прав третьих лиц земельных участков;

г) удостоверение необходимости и рациональности установления предлагаемых границ зон действия публичных сервитутов для обеспечения прохода, проезда неограниченному кругу лиц через соответствующую территорию;

д) удостоверение того, что проекты градостроительных планов земельных участков, на которых располагаются существующие здания, строения, сооружения, включая многоквартирные дома, подготовлены с соблюдением всех установленных требований и могут стать основанием для производства землеустроительных работ и государственного кадастрового учета.

7. Применительно к проекту планировки территории, не содержащем в своем составе проекта межевания территории, заключение уполномоченного на то органа должно включать положения, определенные подпунктами а), б), в) пункта 1; подпунктами а), б) пункта 2 части 6 настоящей статьи.

8. Применительно к проекту межевания территории, подготовленного в виде самостоятельного документа - вне состава проекта планировки территории, заключение уполномоченного на то органа должно включать положения, определенные подпунктами а) - д) пункта 1 и подпунктами г), д), е) пункта 2 части 6 настоящей статьи.

9. Предметом публичных слушаний по проекту документации по планировке территории являются следующие вопросы:

1) вопросы удостоверения факта соответствия подготовленного проекта всем требованиям и документам, принятым в установленном порядке (вопросы 1-4 настоящей части – применительно к проекту планировки с проектом межевания в составе проекта планировки; вопросы 1-3 настоящей части – применительно к проекту планировки без проекта межевания в составе проекта планировки; вопросы 1-4 настоящей части – применительно к проекту межевания как самостоятельного документа);

2) вопросы, подлежащие утверждению в соответствии с полномочиями органов местного самоуправления поселений, городских округов в области планировки территории (вопросы 5-10 настоящей части применительно к проекту планировки с проектом межевания в составе проекта планировки; вопросы 5, 6 настоящей части – применительно к проекту планировки без проекта межевания в составе проекта планировки; вопросы 8-10 настоящей части – применительно к проекту межевания как самостоятельного документа).

При обсуждении проектов планировки территории, содержащих в своем составе проекты межевания территории, следующие вопросы являются предметами публичных слушаний:

1) вопрос об удостоверении соответствия проекта планировки территории, содержащем в его составе проект межевания, ранее утвержденным генеральному плану городского округа (поселения) _____ и документации по планировке территории;

2) вопрос об удостоверении соответствия проекта планировки территории, содержащем в его составе проект межевания, требованиям технических регламентов;

3) вопрос об удостоверении учета в проекте планировки территории, содержащем в его составе проект межевания, существующих правовых фактов;

4) вопрос о соответствии проекта планировки территории, содержащем в его составе проект межевания, требованию, согласно которому размеры земельных участков в границах застроенных территорий должны устанавливаться с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки территории;

5) вопрос о характеристиках планируемого развития территории и размещения объектов на территории, применительно к которой подготовлен проект планировки территории, содержащий в его составе проект межевания;

6) вопрос о красных линиях, посредством которых определяются и изменяются границы прохождения линейных объектов – улиц, дорог, а также сетей инженерно-технического обеспечения (в случаях, когда для этого не используются границы зон действия сервитутов – публичных или частных) с учетом необходимости, целесообразности и возможности изъятия существующей недвижимости для государственных или муниципальных нужд;

7) вопрос о наличии в пределах застроенной территории свободных от прав третьих лиц земельных участков, которые могут быть предоставлены для строительства в порядке, определенном в соответствии с земельным законодательством, а также о градостроительных планах таких земельных участков;

8) вопрос о предлагаемых границах зон действия публичных сервитутов для обеспечения прохода, проезда неограниченному кругу лиц;

9) вопрос о градостроительных планах земельных участков, на которых располагаются существующие здания, строения, сооружения, в том числе многоквартирные дома.

При обсуждении проектов планировки без проектов межевания в составе проектов планировки предметами публичных слушаний являются вопросы 1, 2, 3, 5, 6, определенные в настоящей части.

При обсуждении проектов межевания как отдельных документов предметами публичных слушаний являются вопросы 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, определенные в настоящей части.

10. После проведения публичных слушаний по проекту документации по планировке территории руководитель _____ (органа градорегулирования) обеспечивает подготовку заключения о результатах публичных слушаний, его опубликование и размещение на официальном сайте.

В случае, когда документация по планировке территории подготовлена по инициативе органа местного самоуправления, руководитель _____ (органа градорегулирования) также:

1) обеспечивает внесение изменений в документацию по планировке территории – в случае, когда по результатам публичных слушаний выявилась такая необходимость;

2) подготавливает комплект документов и направляет его главе администрации городского округа (поселения) _____.

В случае, когда документация по планировке территории подготовлена по инициативе заинтересованных физических и юридических лиц, руководитель _____ (органа градорегулирования):

1) может предложить указанным лицам внести изменения в документацию по планировке территории – в случае, когда по результатам публичных слушаний выявилась такая необходимость;

2) подготавливает комплект документов и направляет его главе администрации городского округа (поселения) _____ – в случаях, когда по результатам публичных слушаний не возникла необходимость внесения изменений в предложения, а также в случаях, когда указанными лицами были внесены необходимые изменения в документацию по планировке территории.

Руководитель _____ (органа градорегулирования) направляет главе администрации городского округа (поселения) _____ следующие документы и материалы:

1) положительное заключение _____ (органа градорегулирования), в котором отмечается факт готовности документации по планировке территории к утверждению, а также протокол публичных слушаний;

2) комплект материалов документации по планировке территории с обосновывающими материалами к такой документации.

11. Глава администрации городского округа (поселения) _____ с учетом предоставленных ему документов, определенных частью 10 настоящей статьи, принимает одно из двух решений:

1) об утверждении документации по планировке;

2) о направлении на доработку проекта документации по планировке территории в _____ (орган градорегулирования) администрации городского округа (поселения) _____.

12. Утвержденная документация по планировке территории:

1) подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещается на официальном сайте городского округа (поселения) _____ в сети «Интернет» _____;

2) в соответствии с требованиями части 2 статьи 57 Градостроительного кодекса Российской Федерации подлежит:

а) в течение семи дней со дня принятия направлению в информационную систему обеспечения градостроительной деятельности городского округа (муниципального района – в случае поселения) _____;

б) в течение четырнадцати дней со дня получения копии документа размещению в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности городского округа (муниципального района – в случае поселения) _____.

Статья (5). Особенности проведения публичных слушаний по проектам границ территорий, в отношении которых подготавливаются решения о развитии застроенных территорий

1. Инициаторами подготовки проектов документов, обсуждаемых на публичных слушаниях по проекту границ территории, в отношении которой подготавливается решение о развитии застроенной территории (далее в рамках настоящей статьи – проект границ территории), могут быть:

1) орган местного самоуправления городского округа (поселения) _____;

2) заинтересованные физические и юридические лица по своей инициативе и за свой счет подготовившие проект границ территории.

2. _____ (орган градорегулирования) администрации городского округа (поселения) _____ обеспечивает:

1) подготовку материалов, представляемых на публичные слушания;

2) проверку проекта границ территории на соответствие установленным требованиям перед представлением проекта на публичные слушания;

3) подготовку экспозиционных материалов, представляемых на публичные слушания.

3. Участниками публичных слушаний по проекту границ территории являются:

1) граждане, проживающие на территории, применительно к которой подготовлен проект границ территории;

2) правообладатели земельных участков, объектов капитального строительства, собственники квартир в многоквартирных домах, расположенных на указанной территории;

3) лица, законные интересы которых могут быть нарушены в связи с реализацией решения по развитию застроенной территории, в случае принятия такого решения.

4. В состав документов, материалов, представляемых участникам публичных слушаний по обсуждению проекта границ территории включаются:

1) комплект материалов проекта границ территории, включая материалы по обоснованию проекта;

2) положительное заключение _____ (органа градорегулирования) администрации городского округа (поселения) _____, в котором отмечается факт готовности проекта границ территории к обсуждению.

5. Заключение _____ (органа градорегулирования) должно быть составлено в соответствии с предметом публичных слушаний, установленным частью 6 настоящей статьи и должно удостоверять факт соответствия подготовленного проекта всем требованиям и документам, принятым в установленном порядке, а именно:

1) требованию о наличии:

а) градостроительных регламентов, установленных настоящими Правилами применительно к соответствующей территории;

б) местных нормативов градостроительного проектирования, а при их отсутствии - утвержденных главой городского округа (поселения) _____ расчетных показателей обеспечения такой территории объектами социального и коммунально-бытового назначения, объектами инженерной инфраструктуры;

в) документов о признании в установленном Правительством Российской Федерации порядке аварийными и подлежащими сносу многоквартирных домов (применительно к каждому многоквартирному дому), расположенных в пределах предлагаемых границ развития застроенной территории (такие многоквартирные дома и такие документы могут отсутствовать при наличии многоквартирных домов и программы, определенных пунктом 1г настоящей части);

г) утверждённой представительным органом местного самоуправления городского округа (поселения) _____ муниципальной адресной программы, в которой индивидуально определены расположенные в пределах предлагаемых границ развития застроенной территории многоквартирные дома, применительно к которым такой программой предлагается снос, реконструкция (такие многоквартирные дома и такая программа могут отсутствовать при наличии многоквартирных домов и документов, определенных пунктом 1в настоящей части);

д) перечня адресов зданий, строений, сооружений, подлежащих сносу, а также предлагаемых к сносу, реконструкции в соответствии с программой, определённой пунктами 1в и 1г настоящей части;

2) требованию об отсутствии в предлагаемых границах иных объектов капитального строительства, кроме многоквартирных домов, определенных пунктами 1в и 1г, а также объектов

капитального строительства, вид разрешенного использования и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту;

3) требованию о соответствии проекта части 4 статьи 43 Градостроительного кодекса Российской Федерации в отношении того, что применительно к объектам капитального строительства, которые не являются аварийными (многоквартирным домам, определённым муниципальной адресной программой, и объектам капитального строительства, вид разрешенного использования и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту), предлагаемые проектом границы территории определены с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки.

Заключение _____ (органа градорегулирования) должно содержать также памятку участникам публичных слушаний о том, что в соответствии с законодательством:

1) лица, проживающие в пределах предлагаемых границ территории, имеют право на приватизацию квартир в многоквартирных домах вплоть до 1 января 2010 года;

2) собственники квартир многоквартирных домов могут стать собственниками на праве общей долевой собственности земельных участков после их государственного кадастрового учёта;

3) на земельные участки в пределах территории в предлагаемых границах не распространяются нормы об изъятии, в том числе путём выкупа, для государственных или муниципальных нужд за исключением случаев, определённых:

а) подпунктами 1 и 2 пункта 1 статьи 49 Земельного кодекса Российской Федерации;

б) подпунктом 3 пункта 1 статьи 49 Земельного кодекса Российской Федерации в части иных обстоятельств в установленных федеральными законами случаях;

в) подпунктом 3 пункта 1 статьи 49 Земельного кодекса Российской Федерации в случаях, когда после разграничения государственной собственности на землю на земельные участки, находящиеся в собственности _____ области или муниципальной собственности городского округа (поселения) _____, законом _____ области установлены дополнительные случаи изъятия, в том числе путём выкупа, для государственных или муниципальных нужд земельных участков помимо случаев, определённых в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации подпунктами а и б настоящего пункта.

6. Предметом публичных слушаний по проекту границ территории являются следующие вопросы:

1) удостоверение соответствия требованиям, определённым в соответствии с законодательством частью 5 настоящей статьи;

2) соблюдение прав и законных интересов граждан, правообладателей недвижимости в соответствии с иными требованиями законодательства.

7. После проведения публичных слушаний по проекту границ территории руководитель _____ (органа градорегулирования) обеспечивает подготовку заключения о результатах публичных слушаний, его опубликование и размещение на официальном сайте.

В случае, когда проект границ территории подготовлен по инициативе органа местного самоуправления, руководитель _____ (органа градорегулирования) также:

1) обеспечивает внесение изменений в проект границ территории – в случае, когда по результатам публичных слушаний выявилась такая необходимость;

2) подготавливает комплект документов и направляет его главе администрации городского округа (поселения) _____.

В случае, когда проект границ территории подготовлен по инициативе заинтересованных физических и юридических лиц, руководитель _____ (органа градорегулирования):

1) может предложить указанным лицам внести изменения в проект границ территории – в случае, когда по результатам публичных слушаний выявилась такая необходимость;

2) подготавливает комплект документов и направляет его главе администрации городского округа (поселения) _____ – в случаях, когда по результатам публичных слушаний не возникла необходимость внесения изменений в проект границ территории, а также в случаях, когда указанными лицами были внесены необходимые изменения в проект границ территории.

Руководитель _____ (органа градорегулирования) направляет главе администрации городского округа (поселения) _____ следующие документы и материалы:

1) положительное заключение _____ (органа градорегулирования), в котором отмечается факт готовности проекта границ территории для принятия решения о развитии застроенной территории, а также протокол публичных слушаний;

2) комплект материалов проекта границ территории с обосновывающими материалами к такому проекту.

8. Глава администрации городского округа (поселения) _____ с учетом предоставленных ему документов, определенных частью 7 настоящей статьи, принимает одно из следующих решений:

- 1) о принятии решения о развитии застроенной территории;
- 2) о направлении на доработку проекта границ территории в _____ (орган градорегулирования) администрации городского округа (поселения) _____;
- 3) о нецелесообразности, или недопустимости принятия решения о развитии застроенной территории применительно к соответствующему случаю.

9. Решение о развитии застроенной территории:

1) подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещается на официальном сайте городского округа (поселения) _____ в сети «Интернет» _____;

2) подлежит:

а) в течение семи дней со дня принятия направлению в информационную систему обеспечения градостроительной деятельности городского округа (муниципального района – в случае поселения) _____;

б) в течение четырнадцати дней со дня получения копии решения размещению в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности городского округа (муниципального района – в случае поселения) _____.

Статья (6). Особенности проведения публичных слушаний по предоставлению разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости

1. Инициаторами подготовки проектов документов, обсуждаемых на публичных слушаниях по предоставлению разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости, могут быть заинтересованные физические и юридические лица подавшие заявления о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости.

2. Право, определенное частью 1 настоящей статьи, может быть реализовано только в случаях, когда выполняются следующие условия:

- 1) применительно к соответствующей территории действуют настоящие Правила;
- 2) применительно к соответствующей территориальной зоне в составе градостроительного регламента установлен условно разрешенный вид использования недвижимости, который запрашивается заявителем.

3. _____ (орган градорегулирования) администрации городского округа (поселения) _____ подготавливает заключения, состав и содержание которых определяется частью 13 настоящей статьи.

4. Комиссия:

- 1) принимает заявления;
- 2) принимает решение о дате проведения публичных слушаний с учетом требования части 7 статьи 39 Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно которому срок проведения публичных слушаний с момента оповещения жителей городского округа (поселения) _____ о времени и месте их проведения до дня опубликования заключения о результатах публичных слушаний не может быть более одного месяца;

3) сообщает о проведении публичных слушаний лицам, определенным частью 4 статьи 39 Градостроительного кодекса Российской Федерации;

4) обеспечивает подготовку документов и материалов к публичным слушаниям, в состав которых в обязательном порядке включается заключение _____ (органа градорегулирования).

5. Участниками публичных слушаний по предоставлению разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости являются:

- 1) правообладатели земельных участков, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается разрешение;
- 2) правообладатели объектов капитального строительства, расположенных на земельных участках, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается разрешение;
- 3) правообладатели помещений, являющихся частью объекта капитального строительства, применительно к которому запрашивается разрешение.

6. Участникам публичных слушаний по обсуждению заявлений о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости представляются:

1) заявление заинтересованного лица с обосновывающими материалами, представленными в соответствии с требованиями, определенными частями 7-12 настоящей статьи.

2) заключение _____ (органа градорегулирования) на представленное заявление и обосновывающие материалы к нему, составленное в соответствии с требованиями части 13 настоящей статьи.

7. В заявлении и прилагаемых к заявлению материалах должна быть обоснована целесообразность намерений и доказано, что при выполнении определенных условий, которые должны быть изложены в заявлении, не будет оказано негативное воздействие на окружающую среду в объемах превышающих пределы, определенные техническими регламентами безопасности и градостроительными регламентами, определенными настоящими Правилами применительно к соответствующей территории.

8. В заявлении отражается содержание запроса и даются идентификационные сведения о заявителе.

9. Приложения к заявлению должны содержать идентификационные сведения о земельном участке и обосновывающие материалы.

10. Идентификационные сведения о земельном участке, в отношении которого подается заявление, включают:

- 1) адрес расположения земельного участка, объекта;
- 2) кадастровый номер земельного участка и его кадастровый план;
- 3) ситуационный план – расположение соседних земельных участков с указанием их кадастровых номеров, а также зданий, строений, сооружений.

11. Обосновывающие материалы предъявляются в виде эскизного проекта строительства, реконструкции объекта, который предлагается осуществить в случае предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования.

Обосновывающие материалы включают:

1) проект предложений к градостроительному плану земельного участка с отражением на нем позиций, относящихся к запросу: указание мест расположения существующих и намечаемых построек и описание их характеристик - общая площадь, этажность, открытые пространства, существующие и планируемые места парковки автомобилей и т.д.; информация о планируемых вместимости, мощности объекта, объемах ресурсов, необходимых для функционирования объекта - количество работающих и посетителей, грузооборот (частота подъезда к объекту грузовых автомобилей), объемы инженерных ресурсов - энергообеспечение, водоснабжение и т.д.; документы, подтверждающие возможность получения таких ресурсов в необходимом объеме – технические условия, предоставленные уполномоченными организациями;

2) информация о предполагаемом уровне воздействия на окружающую среду (объем и характер выбросов в атмосферу, количество отходов производства и степень их вредности) – обоснование того, что реализацией предложений не будет оказано негативное воздействие на окружающую среду в объемах превышающих допустимые пределы.

Могут предоставляться иные материалы, обосновывающие целесообразность, возможность и допустимость реализации предложений.

12. К заявлению прилагается документ, согласно которому заявитель берет на себя обязательство нести расходы, связанные с организацией и проведением публичных слушаний по вопросу предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования.

13. Заключение _____ (органа градорегулирования) на представленное заявление и обосновывающие материалы к нему должно быть составлено в соответствии с предметами рассмотрения заявления на публичных слушаниях, определенными частью 14 настоящей статьи, и должно включать:

1) положения о том, что в заявлении и прилагаемых к нему обосновывающих материалах выполнены или не выполнены все установленные требования, которые подлежат безусловному выполнению:

а) об учете или отсутствии учета существующих правовых фактов, отраженных в заявлении о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости и прилагаемых к заявлению обосновывающих материалах:

факта того, что запрашиваемый вид условно разрешенного использования недвижимости установлен в настоящих Правилах применительно к территориальной зоне расположения земельного участка;

красных линий;

границ земельных участков;

линий, обозначающих места расположения зданий, строений, сооружений в пределах соответствующих земельных участков;

линий, обозначающих расположение линейных объектов инженерно-технического обеспечения, а также установленных границ зон ограничений для обеспечения обслуживания таких линейных объектов;

иных правовых фактов;

б) о наличии или отсутствии соответствия требованиям технических регламентов, отраженных в заявлении о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости и прилагаемых к заявлению обосновывающих материалах. В частности, о наличии такого соответствия применительно к:

границам зон с особыми условиями использования территорий;
минимальным противопожарным отступам построек друг от друга;
параметрам подъездов, проездов автомобилей, разворотных площадок;
иным параметрам.

в) о наличии факта выполнения процедурных требований – предъявление участникам публичных слушаний:

документа, удостоверяющего, что в установленные сроки выполнено требование части 4 статьи 39 Градостроительного кодекса Российской Федерации о направлении сообщений о проведении публичных слушаний правообладателям недвижимости, которая располагается на земельных участках, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается разрешение;

документа, свидетельствующего о наличии предложений и замечаний, представленных участниками публичных слушаний, касающиеся рассматриваемого вопроса о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости;

2) положения о том, что в заявлении и прилагаемых к нему обосновывающих материалах вопросы, по поводу которых должно быть дано разрешение или отказано в предоставлении разрешения, решены рационально или не рационально - о содержании одного из трех вариантов предлагаемого уполномоченным органом проекта заключения о результатах публичных слушаний в части того, что реализация намерений заявителя:

а) не окажет негативного воздействия на окружающую среду и будет способствовать ее улучшению, а потому рекомендуется принять решение о предоставлении заявителю запрашиваемого разрешения, а также решение об утверждении предложенного заявителем проекта градостроительного плана земельного участка для последующей подготовки проектной документации и осуществления строительства;

б) не окажет негативного воздействия на окружающую среду и будет способствовать ее улучшению, а потому рекомендуется принять решение о предоставлении заявителю запрашиваемого разрешения, а также решение об утверждении предложенного заявителем проекта градостроительного плана земельного участка, но только при выполнении условий, связанных с внесением в проект такого плана соответствующих изменений. В этом случае в заключении должны быть представлены конкретные предложения по внесению изменений в проект градостроительного плана земельного участка, например, такие как: изменение (уточнение) границ зон действия публичных сервитутов для обеспечения прохода, проезда; изменение (уточнение) отступов планируемых к строительству построек, частей построек от границ земельного участка; изменение (уточнение) параметров объекта — общая площадь, этажность, открытые пространства, планируемые места парковки автомобилей; показатели планируемой вместимости, мощности объекта, объемы ресурсов, необходимых для функционирования объекта — количество работающих и посетителей, грузооборот (частота подъезда к объекту грузовых автомобилей), объемы инженерных ресурсов - энергообеспечение, водоснабжение и т.д.;

в) окажет негативное воздействие на окружающую среду, а потому рекомендуется принять решение об отказе в предоставлении заявителю запрашиваемого разрешения.

14. Предметом публичных слушаний о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости являются следующие вопросы:

1) вопрос об удостоверении учета существующих правовых фактов, отраженных в заявлении о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости и прилагаемых к заявлению обосновывающих материалах;

2) вопрос об удостоверении и доказательстве наличия соответствия требованиям технических регламентов (а до их утверждения – требованиям ранее утвержденных нормативных технических документов), отраженных в заявлении о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости и прилагаемых к заявлению обосновывающих материалах;

3) вопрос о выполнении процедурных требований – предъявление участникам публичных слушаний: документа, удостоверяющего, что в установленные сроки выполнено требование части 4 статьи 39 Градостроительного кодекса Российской Федерации о направлении сообщений о проведении публичных слушаний правообладателям недвижимости, которая располагается на земельных участках, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается разрешение;

документа, свидетельствующего о наличии предложений и замечаний, представленных участниками публичных слушаний, касающиеся рассматриваемого вопроса о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости;

4) вопрос о содержании проекта заключения о результатах публичных слушаний как основания для подготовки рекомендаций, которые в свою очередь становятся основанием для принятия решения главой местной администрации. Предметом обсуждения в рамках данного вопроса являются позиции, установленные подпунктом 2 пункта 13 настоящей статьи.

15. После проведения публичных слушаний по предоставлению разрешения на условно разрешенные виды использования недвижимости комиссия направляет главе администрации городского округа (поселения) _____ следующие документы и материалы:

- 1) рекомендации комиссии;
- 2) заключение о результатах публичных слушаний, опубликованное в соответствии с требованиями части 6 статьи 39 Градостроительного кодекса Российской Федерации;
- 3) протокол публичных слушаний;
- 4) заявление с обосновывающими материалами, обсуждавшееся на публичных слушаниях.

16. Глава администрации городского округа (поселения) _____ с учетом предоставленных ему документов, определенных частью 15 настоящей статьи, принимает решение о предоставлении разрешения или об отказе в предоставлении такого разрешения.

17. Утвержденное решение о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости:

1) подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещается на официальном сайте городского округа (поселения) _____ в сети «Интернет» _____;

2) в соответствии с требованиями части 2 статьи 57 Градостроительного кодекса Российской Федерации подлежит:

а) в течение семи дней со дня принятия направлению в информационную систему обеспечения градостроительной деятельности городского округа (муниципального района – в случае поселения) _____;

б) в течение четырнадцати дней со дня получения копии документа размещению в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности городского округа (муниципального района – в случае поселения) _____.

Статья (7). Особенности проведения публичных слушаний по предоставлению разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства

1. Инициаторами подготовки проектов документов, обсуждаемых на публичных слушаниях по предоставлению разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, могут быть правообладатели недвижимости, подавшие заявления о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства.

2. Право, определенное частью 1 настоящей статьи может быть реализовано только в случаях, когда:

- 1) применительно к соответствующей территории действуют настоящие Правила;
- 2) размеры земельных участков меньше установленных градостроительным регламентом минимальных размеров земельных участков либо конфигурация, инженерно-геологические или иные характеристики земельных участков неблагоприятны для застройки.

3. _____ (орган градорегулирования) администрации городского округа (поселения) _____ подготавливает заключения, состав и содержание которых определяется частью 13 настоящей статьи.

4. Комиссия:

- 1) принимает заявления;
- 2) принимает решение о дате проведения публичных слушаний;
- 3) сообщает о проведении публичных слушаний лицам, определенным частью 4 статьи 39 Градостроительного кодекса Российской Федерации;

4) обеспечивает подготовку документов и материалов к публичным слушаниям, в состав которых в обязательном порядке включается заключение _____ (органа градорегулирования).

5. Участниками публичных слушаний по предоставлению разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства являются:

- 1) правообладатели земельных участков, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается разрешение;

2) правообладатели объектов капитального строительства, расположенных на земельных участках, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается разрешение;

3) правообладатели помещений, являющихся частью объекта капитального строительства, применительно к которому запрашивается разрешение.

6. Участникам публичных слушаний по обсуждению заявлений о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства представляются:

1) заявление правообладателя земельного участка с обосновывающими материалами, представленными в соответствии с требованиями, определенными частями 7-12 настоящей статьи.

2) заключение _____ (органа градорегулирования) на представленное заявление и обосновывающие материалы к нему, составленное в соответствии с требованиями части 13 настоящей статьи.

7. В заявлении и прилагаемых к заявлению материалах должна быть обоснована правомерность намерений и доказано, что:

1) в отношении соответствующего земельного участка его правообладатель вправе подать заявление – выполняются обязательные условия, определенные частью 1 статьи 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации;

2) в случае предоставления разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, такое отклонение будет реализовано при соблюдении требований технических регламентов.

8. В заявлении отражается содержание запроса и даются идентификационные сведения о заявителе – правообладателе земельного участка.

9. Приложения к заявлению должны содержать идентификационные сведения о земельном участке и обосновывающие материалы.

10. Идентификационные сведения о земельном участке, в отношении которого подается заявление, включают:

1) адрес расположения земельного участка, объекта;

2) кадастровый номер земельного участка и его кадастровый план;

3) ситуационный план – расположение соседних земельных участков с указанием их кадастровых номеров, а также зданий, строений, сооружений.

11. Обосновывающие материалы – эскизный проект строительства, реконструкции объекта, который предлагается осуществить в случае предоставления разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции:

1) обоснование наличия предусмотренного частью 1 статьи 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации права у заявителя обратиться с заявлением – обоснование наличия одной или нескольких позиций:

а) размеры земельного участка меньше установленных градостроительным регламентом применительно к соответствующей территориальной зоне минимальных размеров земельных участков;

б) конфигурация земельного участка неблагоприятна для застройки;

в) инженерно-геологические или иные характеристики земельного участка неблагоприятны для застройки;

2) проект предложений к градостроительному плану земельного участка с отражением на нем позиций, относящихся к запросу - указание конкретных параметров, являющихся отклонением от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции:

а) отклонение от предельного показателя этажности;

б) отклонение от предельного показателя процента застройки;

в) отклонение от минимальных расстояний расположения планируемой постройки от границ земельного участка (при соблюдении технических регламентов противопожарной безопасности);

г) иные отклонения;

3) расчеты и обоснование того, что постройка, выполненная на основании разрешенных отклонений не превысит по объему (площади) аналогичную постройку, выполненную без отклонений, но при благоприятных условиях строительства.

12. К заявлению прилагается документ, согласно которому заявитель берет на себя обязательство нести расходы, связанные с организацией и проведением публичных слушаний по вопросу предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования.

13. Заключение _____ (органа градорегулирования) на представленное заявление и обосновывающие материалы к нему должно быть составлено в соответствии с предметом рассмотрения заявления на публичных слушаниях, определенным частью 14 настоящей статьи, и должно включать:

1) позиции о том, что в заявлении и прилагаемых к нему обосновывающих материалах выполнены или не выполнены все установленные обязательные требования:

а) об учете или отсутствии учета существующих правовых фактов, отраженных в заявлении о предоставлении разрешения на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции и прилагаемых к заявлению обосновывающих материалах:

факта того, что правообладатель земельного участка в соответствии с частью 1 статьи 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации имеет право подавать заявление - обоснование наличия одной или нескольких позиций: размеры земельного участка меньше установленных градостроительным регламентом применительно к соответствующей территориальной зоне минимальных размеров земельных участков; конфигурация земельного участка неблагоприятна для застройки; инженерно-геологические или иные характеристики земельного участка неблагоприятны для застройки;

красных линий;

границ земельных участков;

линий, обозначающих места расположения зданий, строений, сооружений в пределах соответствующих земельных участков;

линий, обозначающих расположение линейных объектов инженерно-технического обеспечения, а также установленных границ зон ограничений для обеспечения обслуживания таких линейных объектов;

иных правовых фактов;

б) о наличии или отсутствии соответствия требованиям технических регламентов (а до их утверждения – требованиям ранее утвержденных нормативных технических документов), отраженных в заявлении о предоставлении разрешения на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции и прилагаемых к заявлению обосновывающих материалах. В частности, о наличии такого соответствия применительно:

к минимальным противопожарным отступам построек друг от друга;

параметрам подъездов, проездов автомобилей, разворотных площадок;

иным параметрам;

в) о наличии факта выполнения процедурных требований – предъявление участникам публичных слушаний:

документа, удостоверяющего, что в установленные сроки выполнены требования части 4 статьи 40 и части 4 статьи 39 Градостроительного кодекса Российской Федерации о направлении сообщений о проведении публичных слушаний правообладателям недвижимости, которая располагается на земельных участках, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается разрешение;

документа, свидетельствующего о наличии предложений и замечаний, представленных участниками публичных слушаний, касающиеся рассматриваемого вопроса о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости;

2) позиции о том, что в заявлении и прилагаемых к нему обосновывающих материалах вопросы, по поводу которых должно быть дано разрешение или отказано в предоставлении разрешения, решены рационально или не рационально — о содержании предлагаемого уполномоченным органом проекта заключения о результатах публичных слушаний как основания для подготовки рекомендаций, которые в свою очередь становятся основанием для принятия решения главой местной администрации. Указывается одна из следующих позиций в части того, что реализация намерений заявителя:

а) правомерна в силу соответствия земельного участка критериям части 1 статьи 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, не окажет негативного воздействия на окружающую среду и будет способствовать ее улучшению, а потому рекомендуется принять решение о предоставлении заявителю запрашиваемого разрешения, а также решение об утверждении предложенного заявителем проекта градостроительного плана земельного участка для последующей подготовки проектной документации и осуществления строительства, реконструкции;

б) правомерна в силу соответствия земельного участка критериям части 1 статьи 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, не окажет негативного воздействия на окружающую среду и будет способствовать ее улучшению, а потому рекомендуется принять решение о предоставлении заявителю запрашиваемого разрешения, а также решение об утверждении предложенного заявителем проекта градостроительного плана земельного участка, но только при выполнении условий, связанных с внесением в проект такого плана соответствующих изменений. В этом случае в заключении должны быть представлены конкретные предложения по внесению изменений в проект градостроительного плана земельного участка, например, такие как:

изменение (уточнение) границ зон действия публичных сервитуты для обеспечения прохода, проезда;

изменение (уточнение) отступов планируемых к строительству построек, частей построек от границ земельного участка;

изменение (уточнение) параметров объекта — общая площадь, этажность, процент застройки, отступы от границ земельного участка, иные параметры;

в) правомерна в силу соответствия земельного участка критериям части 1 статьи 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, однако, по причине несоразмерного превышения предлагаемого отклонения параметров от предельных параметров градостроительного регламента неприемлемо, а потому рекомендуется принять решение об отказе в предоставлении заявителю запрашиваемого разрешения;

г) неправомерна в силу несоответствия земельного участка критериям части 1 статьи 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, а потому рекомендуется принять решение об отказе в предоставлении заявителю запрашиваемого разрешения.

14. Предметом публичных слушаний о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства являются следующие вопросы:

1) вопрос об удостоверении учета существующих правовых фактов, отраженных в заявлении о предоставлении разрешения на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции и прилагаемых к заявлению обосновывающих материалах;

2) вопрос об удостоверении и доказательстве наличия соответствия требованиям технических регламентов, отраженный в заявлении о предоставлении разрешения на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции и прилагаемых к заявлению обосновывающих материалах;

3) вопрос о выполнении процедурных требований – предъявление участникам публичных слушаний: документа, удостоверяющего, что в установленные сроки выполнены требования части 4 статьи 40 и части 4 статьи 39 Градостроительного кодекса Российской Федерации о направлении сообщений о проведении публичных слушаний правообладателям недвижимости, которая располагается на земельных участках, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается разрешение; документа, свидетельствующего о наличии предложений и замечаний, представленных участниками публичных слушаний, касающиеся рассматриваемого вопроса о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости;

4) вопрос о содержании проекта заключения о результатах публичных слушаний как основания для подготовки комиссией рекомендаций главе местной администрации для принятия решения по представленному заявлению. Предметом обсуждения в рамках данного вопроса являются позиции, установленные подпунктом 2 пункта 13 настоящей статьи.

15. После проведения публичных слушаний по предоставлению разрешения на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства комиссия направляет главе местной администрации следующие документы и материалы:

1) рекомендации комиссии;

2) заключение о результатах публичных слушаний, опубликованное в соответствии с требованиями части 6 статьи 39 Градостроительного кодекса Российской Федерации;

3) протокол публичных слушаний;

4) заявление с обосновывающими материалами, обсуждавшееся на публичных слушаниях.

16. Глава администрации городского округа (поселения) _____ с учетом предоставленных ему документов, определенных частью 15 настоящей статьи, принимает решение о предоставлении разрешения или об отказе в предоставлении такого разрешения.

18. Утвержденное решение о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства:

1) подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещается на официальном сайте городского округа (поселения) _____ в сети «Интернет» _____;

2) в соответствии с требованиями части 2 статьи 57 Градостроительного кодекса Российской Федерации подлежит:

а) в течение семи дней со дня принятия направлению в информационную систему обеспечения градостроительной деятельности городского округа (муниципального района – в случае поселения) _____;

б) в течение четырнадцати дней со дня получения копии документа размещению в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности городского округа (муниципального района – в случае поселения) _____.