



АНАЛИТИЧЕСКАЯ СПРАВКА

о реализации субъектами Российской Федерации права установления случаев утверждения проектов генеральных планов, проектов правил землепользования и застройки, проектов планировки территории, проектов межевания территории, проектов, предусматривающих внесение изменений в один из указанных утвержденных документов, без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний

(подготовлена за счет средств Целевого капитала

Фонда «Институт экономики города»)

Введение

13 июля 2023 года в Государственную Думу Российской Федерации был внесен законопроект № 401118-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект)¹.

Как следует из пояснительной записки, законопроект разработан в связи с необходимостью упорядочения ситуации с проведением публичных слушаний и общественных обсуждений по проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, а также по проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утвержденных документов.

Данная необходимость, по мнению авторов законопроекта, связана с нормативным правовым положением, содержащимся в пункте 2 статьи 7 Федерального закона от 14 марта 2022 г. № 58 ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым предусмотрено право установить нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации², высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации случаи утверждения указанных актов, в том числе внесения в них изменений, без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний, наряду со случаями, уже предусмотренными законодательством о градостроительной деятельности.

Авторы законопроекта полагают, что в результате принятия данного положения в сфере градостроительного регулирования сложилась ситуация, при которой ряд субъектов Российской Федерации уже отменили указанные публичные слушания и общественные обсуждения, что противоречит указанному в пункте 5 статьи 2 Градостроительного кодекса Российской

¹ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/401118-8> (дата обращения: 19.07.2023).

² На момент подготовки настоящего материала (конец июля 2023 г.) соответствующие акты Правительства Российской Федерации не были приняты.

Федерации (далее – ГрК РФ) принципу участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечении свободы такого участия, ведет к нарушению прав и законных интересов граждан России, может привести к возникновению социальной напряженности на почве градостроительных конфликтов.

Фонд «Институт экономики города» всегда поддерживал необходимость проведения публичных слушаний или общественных обсуждений документов в сфере градостроительной деятельности, в том числе в целях предотвращения возникновения градостроительных конфликтов³, и разделяет озабоченность авторов законопроекта.

В данной аналитической справке представлены результаты мониторинга региональных нормативных правовых актов, отменяющих требование о проведении общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утвержденных документов. Мониторинг проведен в конце июля 2023 г.

Результаты мониторинга

По результатам анализа актов субъектов Российской Федерации, представленных в информационной системе «Консультант» по состоянию на конец июля 2023 г., было выявлено, что около 70% субъектов Российской Федерации воспользовались правом установить случаи, при которых проведение общественных обсуждений и публичных слушаний, помимо предусмотренных ГрК РФ, не требуется (далее — случаи - исключения).

Принятые региональные нормативные правовые акты имеют между собой существенные отличия как по содержанию, так и по количеству случаев - исключений, а также по их обоснованности.

³ См., например, Методические рекомендации по комплексному развитию территорий жилой застройки. URL: <https://фрт.пф/subektam-rf/kompleksnoe-razvitie-territoriy/metodicheskie-rekomendatsii/metodicheskie-rekomendatsii-po-kompleksnomu-razvitiyu-territoriy-zhiloy-zastroyki/> (дата обращения: 27.07.2023).

Случаи обоснованного исключения проведения публичных слушаний или общественных обсуждений

Большинство таких региональных актов (например, Республики Карелия⁴, Хабаровского края⁵) содержат случаи - исключения для внесения изменений в генеральный план в целях приведения его в соответствие со схемами территориального планирования Российской Федерации, схемами территориального планирования субъекта Российской Федерации.

Рядом регионов установлены случаи - исключения внесения не любых изменений в генеральные планы, правила землепользования и застройки, а например, только для внесения изменений в генеральные планы и правила землепользования и застройки с целью приведения их в соответствие требованиям федерального и регионального законодательства (например, Воронежская область)⁶.

Многие регионы (например, Республика Мордовия⁷) предусмотрели случаи - исключение для внесения изменений в правила землепользования и застройки в целях приведения их в соответствие с генеральным планом и, в частности, приведения градостроительного зонирования в соответствие с функциональным зонированием (Кировская область⁸).

⁴ Постановление Правительства Республики Карелия от 27 января 2023 г. № 28-П «Об установлении случаев утверждения в Республике Карелия в 2023 году проектов генеральных планов, проектов планировки территории, проектов межевания территории, проектов, предусматривающих внесение изменений в генеральные планы, без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний».

⁵ Постановление Правительства Хабаровского края от 4 октября 2022 г. № 488-пр «Об установлении в 2022 и 2023 годах случаев утверждения проектов генеральных планов, проектов правил землепользования и застройки, проектов планировки территории, проектов межевания территории, проектов, предусматривающих внесение изменений в указанные утвержденные документы, без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний».

⁶ Постановление Правительства Воронежской области от 19 октября 2022 г. № 753 «Об определении случаев принятия решений по вопросам градостроительной деятельности без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний».

⁷ Постановление Правительства Республики Мордовия от 25 июля 2022 г. № 525 «Об установлении в 2022 и 2023 годах случаев утверждения проектов генеральных планов, проектов правил землепользования и застройки, проектов планировки территории, проектов межевания территории, внесения изменений в указанные проекты без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний».

⁸ Постановление Правительства Кировской области от 20 мая 2022 г. № 246-П «Об установлении случаев утверждения в 2022 и 2023 годах изменений в генеральных планах, правилах землепользования и застройки, проектов планировки территории, проектов межевания территории, проектов, предусматривающих внесение изменений в указанные проекты, без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний».

Данным положениям можно дать положительную оценку и признать их обоснованными, поскольку они способствуют соблюдению иерархии градостроительных документов.

Обоснованными также можно признать случаи - исключения, предусматривающие:

- внесение изменений в генеральные планы, документацию по планировке территории при изменении материалов по обоснованию в случае их несоответствия установленным в Едином государственном реестре недвижимости сведениям о местоположении границ зон с особыми условиями использования территорий, территорий объектов культурного наследия, а также ограничениям для этих зон, территорий (Костромская область⁹);

- внесение изменений в генеральные планы и правила землепользования и застройки для устранения нахождения земельных участков в двух и более функциональных и (или) территориальных зонах (Республика Адыгея¹⁰);

- внесение изменений в правила землепользования и застройки в целях приведения видов разрешенного использования земельных участков, установленных градостроительным регламентом территориальной зоны, в соответствие с видами разрешенного использования земельных участков, предусмотренных классификатором видов разрешенного использования земельных участков (Нижегородская область¹¹);

⁹ Постановление Администрации Костромской области от 4 апреля 2022 г. № 147-а «Об установлении случаев утверждения проектов генеральных планов, проектов правил землепользования и застройки, проектов планировки территории, проектов межевания территории и проектов, предусматривающих внесение изменений в указанные документы, без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний в 2022 и 2023 годах».

¹⁰ Постановление Кабинета Министров Республики Адыгея от 28 июля 2022 г. № 178 «О случаях, при которых в 2022 и 2023 годах не требуется проведение общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории и проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утвержденных документов».

¹¹ Постановление Правительства Нижегородской области от 9 апреля 2022 г. № 257 «Об установлении случаев утверждения изменений в генеральные планы, правила землепользования и застройки, утверждения проектов планировки территории, проектов межевания территории, а также внесения изменений в них без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний».

- внесение изменений в генеральный план при реализации результатов устранения противоречий в сведениях государственных реестров (Московская область¹²);

- внесение изменений в проекты документации по планировке территории, если в них допущены технические ошибки (описка, опечатка, грамматическая или арифметическая ошибка) (Красноярский край¹³);

- исполнение вступивших в силу судебных актов, актов прокурорского реагирования, содержащих требования о внесении изменений в генеральные планы, правила землепользования и застройки, в документацию по планировке территории (Архангельская область¹⁴).

Многими региональными актами предусмотрены случаи - исключения для отображения на графической части генерального плана объектов федерального, регионального и местного значения, планируемых к строительству, реконструкции, но с той разницей, что в некоторых актах имеется уточнение о возможности такого отображения только на землях, находящихся в публичной собственности (Тверская область¹⁵), но чаще встречаются акты без подобного уточнения, что является недостатком таких актов.

Вышеуказанные случаи - исключения направлены на оперативное совершенствование градостроительного регулирования, а влияние граждан в случае их гипотетического участия в слушаниях или обсуждениях по таким

¹² Постановление Правительства Московской области от 7 апреля 2022 г. № 332/11 «Об особенностях градостроительной деятельности в Московской области в 2022 и 2023 годах».

¹³ Постановление Правительства Красноярского края от 25 октября 2022 г. № 900-п «Об установлении Перечня случаев, при которых в 2022 и 2023 годах не требуется проведения общественных обсуждений или публичных слушаний в целях утверждения проектов генеральных планов, проектов правил землепользования и застройки, проектов планировки территории, проектов межевания территории, проектов, предусматривающих внесение изменений в указанные документы».

¹⁴ Постановление Правительства Архангельской области от 26 сентября 2022 г. № 734-пп «Об утверждении перечня случаев, при которых в 2022 и 2023 годах не требуется проведение общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утвержденных документов, на территории Архангельской области».

¹⁵ Постановление Правительства Тверской области от 23 сентября 2022 г. № 550-пп «Об утверждении перечня случаев, при которых в 2022 и 2023 годах на территории Тверской области не требуется проведение общественных обсуждений по проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, а также проектам внесения изменений в них».

вопросам сводилось бы к нулю. Маловероятно, что непроведение публичных слушаний и общественных обсуждений в вышеуказанных случаях может привести к негативным последствиям при условии отсутствия злоупотреблений уполномоченных органов.

Случаи малообоснованного исключения проведения публичных слушаний или общественных обсуждений

Вместе с тем, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации утверждены и положения, которым можно дать скорее негативную оценку.

Так, некоторыми регионами приняты акты, которые практически полностью исключают институт общественных обсуждений и публичных слушаний по градостроительным вопросам.

Например, в Республике Башкортостан¹⁶ установлены не случаи - исключения, а полностью исключена необходимость проведения общественных обсуждений или публичных слушаний для принятия правовых актов, предусматривающих утверждение проекта генерального плана, проекта правил землепользования и застройки, проектов планировки территории, проектов межевания территории, внесение изменений в один из указанных документов.

В Брянской области¹⁷ полностью исключено проведение публичных слушаний и общественных обсуждений при принятии генеральных планов. Для других документов установлены случаи - исключения, но для очень широкого спектра случаев.

Некоторые регионы установили случаи - исключения для внесения изменений в генеральные планы и правила землепользования и застройки при изменении функциональных и территориальных зон. Например, в Республике

¹⁶ Постановление Правительства Республики Башкортостан от 8 апреля 2022 г. № 144 «Об особенностях градостроительной деятельности в Республике Башкортостан в 2022 и 2023 годах».

¹⁷ Постановление Правительства Брянской области от 23 мая 2022 г. № 206-п «О реализации положений пункта 2 статьи 7 Федерального закона от 14 марта 2022 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Калмыкия¹⁸ допускается изменение производственной зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного использования на жилые зоны, а в Свердловской области допускается изменение всех функциональных зон на функциональную зону рекреационного назначения.

Изменение функциональных и территориальных зон способно существенно изменить правовой статус земельного участка, положение землепользователя, как повысить, так и понизить рыночную стоимость недвижимости. В частности, нахождение земельного участка в рекреационной зоне, как правило, влечет невозможность возведения большинства видов объектов капитального строительства, что ведет к снижению рыночной стоимости земельного участка.

Данные положения при их реализации с высокой вероятностью способны привести к градостроительным конфликтам, социальной напряженности и однозначно противоречат принципу участия граждан в осуществлении градостроительной деятельности.

Многие регионы установили случаи - исключения, связанные с комплексным развитием территории, а также с реализацией масштабных инвестиционных проектов¹⁹. Например, почти все положения нормативного правового акта Республики Саха (Якутия)²⁰ направлены на исключение проведения публичных слушаний и общественных обсуждений проектов документов градостроительного регулирования (документации по планировке

¹⁸ Постановление Правительства Республики Калмыкия от 15 сентября 2022 г. № «Об установлении случаев утверждения проектов генеральных планов, проектов правил землепользования и застройки, проектов планировки территории, проектов межевания территории, проектов, предусматривающих внесение изменений в указанные проекты, без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний».

¹⁹ См., например, постановление Правительства Владимирской области от 27 марта 2023 г. № 181 «О перечне случаев, при которых в 2023 году на территории Владимирской области не требуется проведение общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утвержденных документов».

²⁰ Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 26 мая 2023 г. № 248 «Об установлении случаев утверждения проектов планировки территории, проектов межевания территории, проектов, предусматривающих внесение изменений в утвержденные генеральные планы, правила землепользования и застройки, проекты планировки территории, проекты межевания территории, при которых проведение общественных обсуждений или публичных слушаний не требуется».

территории, изменений в генеральный план поселения, генеральный план муниципального округа, генеральный план городского округа, правила землепользования и застройки), необходимых для комплексного развития территорий в соответствии с пунктом 7 части 6, пунктом 7 части 7, пунктом 5 части 8 статьи 66 ГрК РФ. К таким положениям стоит относиться с осторожностью в связи с их высокой конфликтогенностью.

Также имеются примеры случаев - исключений, утверждение и применение которых крайне не рекомендуется.

Например, внесение изменений в правила землепользования и застройки в части изменения видов разрешенного использования, установленных градостроительным регламентом²¹; внесение изменений в проекты планировки территории, проекты межевания территории без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний в случае внесения изменений в указанные проекты путем утверждения отдельных частей проектов планировки и (или) проектов межевания территорий²².

Заключение

Таким образом, результаты мониторинга подтверждают наличие проблемы, обозначенной в пояснительной записке к законопроекту. Однако стоит отметить, что многие регионы разработали нормативные правовые акты (или некоторые положения в таких актах), которые способны оказать положительное влияние на градостроительные отношения путем установления возможности оперативно реагировать на градостроительные потребности, потребности региона, и с высокой вероятностью не повлекут за собой негативных последствий.

²¹ Постановление Правительства Республики Марий Эл от 29 августа 2022 г. № 367 «Об установлении в 2022 и 2023 годах в Республике Марий Эл случаев утверждения проектов генеральных планов, проектов правил землепользования и застройки, проектов планировки территории, проектов межевания территории, проектов, предусматривающих внесение изменений в один из указанных утвержденных документов, без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний» (с учетом изменений).

²² Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 28 января 2023 г. № 63 «Об установлении в 2023 году случаев внесения изменений в генеральные планы и правила землепользования и застройки без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний» (с учетом изменений).