



ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»

А.Н. Глушков

(подпись)

« 23 » 03 2021 г.

Утверждено
Экспертным советом Ассоциации «Национальное
объединение строителей» по вопросам
совершенствования законодательства в строительной
сфере (протокол от «18» марта 2021 г. № 87)

Заключение

**по результатам рассмотрения проекта федерального закона № 1060282-7
«О внесении изменения в часть 4¹ статьи 63 Градостроительного кодекса
Российской Федерации (о совершенствовании правового регулирования
градостроительной деятельности в субъектах Российской Федерации -
городах федерального значения)»**

Экспертный совет Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) провёл анализ проекта федерального закона № 1060282-7 «О внесении изменения в часть 4¹ статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации (о совершенствовании правового регулирования градостроительной деятельности в субъектах Российской Федерации - городах федерального значения)» (далее - законопроект).

Правовая экспертиза проводилась в период с 15.12.2020 по 18.03.2021 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Белоусов А.И. – руководитель рабочей группы;
- 2) Абдульманов А.Р.;
- 3) Аммосова О.Е.;
- 4) Кузенский А.В.;
- 5) Кузьма И.Е.;
- 6) Максимов А.В.;
- 7) Москвитин М.В.;
- 8) Ребрищев И.Н.;
- 9) Худзинская И.А.;
- 10) Шевляков В.В.;
- 11) Шериева А.М.

При проведении правовой экспертизы проанализированы: текст законопроекта и пояснительная записка к нему; действующее законодательство, регулирующее порядок разработки и утверждения правил землепользования и застройки.

Законопроектом предлагается предусмотреть, что правила землепользования и застройки субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя утверждаются нормативными правовыми актами высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, если законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя не установлено, что они утверждаются законодательными (представительными) органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

Согласно пояснительной записке разделение полномочий по утверждению правил землепользования и застройки и Генерального плана между исполнительной и законодательной ветвями власти в городах федерального значения, в частности для Санкт-Петербурга, значительно ограничивает оперативное согласованное изменение градостроительной документации, в связи с чем ухудшаются условия и привлекательность для

инвестиционной активности. Предлагаемое изменение, по мнению авторов инициативы, позволит сократить сроки согласования при внесении изменений в градостроительную документацию и улучшить инвестиционный климат в городах федерального значения.

По результатам правовой экспертизы законопроекта Экспертным советом сделаны следующие выводы.

1. В соответствии со статьей 1 Градостроительного кодекса РФ (далее - ГрК РФ) правила землепользования и застройки - это документ градостроительного зонирования, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений.

Правила землепользования и застройки включают в себя: 1) порядок их применения и внесения изменений в указанные правила; 2) карту градостроительного зонирования; 3) градостроительные регламенты (часть 2 статьи 30 ГрК РФ).

В соответствии с со статьей 32 ГрК РФ правила землепользования и застройки утверждаются представительным органом местного самоуправления или, если это предусмотрено законодательством субъекта Российской Федерации о градостроительной деятельности, местной администрацией, за исключением случаев, предусмотренных статьей 63 настоящего Кодекса.

В соответствии с частью 1 указанной статьи обязательным приложением к проекту правил землепользования и застройки является протокол общественных обсуждений или публичных слушаний, заключение о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний, за исключением случаев, если их проведение в соответствии с ГрК РФ не требуется.

Указанной выше статьей 63 ГрК РФ предусмотрен исключительный порядок утверждения правил землепользования и застройки для городов

федерального значения, а именно: в соответствии с частью 4.1 указанной статьи правила землепользования и застройки субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя утверждаются нормативными правовыми актами высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

Данная норма рассматривалась Конституционным Судом Российской Федерации на предмет её соответствия Конституции Российской Федерации. Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации была выражена в Постановлении Конституционного Суда РФ от 28.03.2017 N 10-П "По делу о проверке конституционности части 4¹ статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга".

В указанном Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации, в частности, сделаны следующие выводы.

Возложение на высшие исполнительные органы государственной власти городов федерального значения полномочия по утверждению правил землепользования и застройки, включая карты градостроительного зонирования и градостроительные регламенты, которые по своей правовой природе и содержанию в большей мере относятся к нормативным актам исполнительно-распорядительного характера, не может рассматриваться как вторжение федерального законодателя в их компетенцию - при том, однако, условии, что высшие законодательные (представительные) органы государственной власти городов федерального значения правомочны оказывать

регулирующее воздействие на само содержание правил землепользования и застройки посредством издания собственных нормативных актов.

Часть 4¹ статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно которой правила землепользования и застройки субъектов Российской Федерации - городов федерального значения утверждаются нормативными правовыми актами высших исполнительных органов государственной власти этих субъектов Российской Федерации, не препятствует их законодательным (представительным) органам при осуществлении законодательного регулирования градостроительной деятельности устанавливать в пределах своей компетенции в системе разделения властей на уровне субъекта Российской Федерации и в пределах полномочий субъекта Российской Федерации нормы, влияющие на содержание правил землепользования и застройки, в том числе обязывающие вносить в данные правила изменения и дополнения. Данное регулирование, будучи обусловленным спецификой градостроительной деятельности на территории субъектов Российской Федерации - городов федерального значения, преследует конституционно значимую цель и как таковое не нарушает Конституцию Российской Федерации, в том числе закрепленные ею принципы равноправия субъектов Российской Федерации и разделения властей.

Само по себе наделение высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации - городов федерального значения правомочием по утверждению правил землепользования и застройки, вопреки утверждению заявителя по настоящему делу, не исключает в качестве элементов механизма сдержек и противовесов во взаимоотношениях законодательных и исполнительных органов работу депутатов с населением, парламентские дискуссии и обсуждения, возможность законодательной (представительной) власти оказывать серьезное влияние на процедуру и содержание правил и осуществлять последующий контроль за исполнением данного акта.

На основании изложенного Конституционный Суд Российской Федерации признал часть 4¹ статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации

Федерации не противоречащей Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования она не препятствует законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации - городов федерального значения при осуществлении законодательного регулирования градостроительной деятельности в пределах своей компетенции в системе разделения властей на уровне субъекта Российской Федерации и в пределах компетенции субъекта Российской Федерации устанавливать нормы, влияющие на содержание правил землепользования и застройки, в том числе обязывающие вносить в данные правила изменения и дополнения.

2. Авторы законопроекта в числе проблем, на решение которых направлен законопроект, отмечают, что в случаях, когда при подготовке правил землепользования и застройки выявляется необходимость изменения функционального зонирования для корректировки границ территориальных зон, соответствующие предложения отклоняются, и их рассмотрение откладывается до внесения изменений в Генеральный план. При этом разработка новой редакции правил землепользования и застройки не может начаться до вступления в силу изменений в Генеральный план.

Между тем, зависимость правил землепользования и застройки от документов территориального планирования не является спецификой городов федерального значения или города Санкт-Петербурга, а установлена ГрК РФ, что следует из положений статьи 34 ГрК РФ, в соответствии с частью 1 которой подготовка правил землепользования и застройки (установление территориальных зон) осуществляется с учетом функционального зонирования, определенного генеральным планом.

В соответствии с частью 3 статьи 63 ГрК РФ генеральный план города федерального значения утверждается законодательным (представительным) органом исполнительной власти города федерального значения.

При этом в соответствии со статьей 33 ГрК РФ несоответствие правил землепользования и застройки генеральному плану, возникшее в результате

внесения в такой генеральный план изменений, является одним из безусловных оснований внесения изменений в правила землепользования и застройки.

Таким образом, действующее законодательство содержит механизм безусловного влияния законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации на корректировку правил землепользования и застройки посредством внесения изменений в Генеральный план субъекта Российской Федерации. Внесение изменений, предлагаемых законопроектом, в статью 63 ГрК РФ не могут отменить зависимость правил землепользования и застройки от генерального плана города федерального значения и решить поставленную авторами законопроекта проблему.

3. Авторы законопроекта отмечают, что проблемы, на решение которых направлен законопроект, в значительной степени характеризуют сложившийся процесс регулирования градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге и могут быть несущественны для других городов федерального значения, в связи с чем законодательной инициативой предлагается возможность выбора наиболее эффективного и удобного для регионов механизма утверждения градостроительной документации.

По мнению Экспертного совета, решение проблем взаимодействия между высшим органом законодательной (представительной) государственной власти субъекта Российской Федерации и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в отдельно взятом субъекте Российской Федерации посредством внесения изменений в кодифицированный акт Российской Федерации не соответствует принципу стабильности законодательства и природе кодифицированных актов, одним из которых является ГрК РФ.

Кроме того, учитывая, что норма статьи 63 ГрК РФ в редакции законопроекта устанавливает, что правила землепользования и застройки утверждаются нормативными правовыми актами высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации - городов федерального значения, если законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения не установлено, что они утверждаются

законодательными (представительными) органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации, то есть не предусматривает однозначного отнесения данного вопроса к ведению исполнительной или законодательной власти, вызывает сомнения достижение цели законопроекта в условиях «сложившегося процесса регулирования градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», поскольку реализация принципа сдержек и противовесов подразумевает взаимодействие между ветвями власти в субъекте Российской Федерации, в том числе, при принятии закона субъекта Российской Федерации.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет концептуально не поддерживает проект федерального закона № 1060282-7 «О внесении изменения в часть 4¹ статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации» и считает его принятие нецелесообразным.

Председатель Экспертного совета,
Руководитель рабочей группы



А.И. Белоусов