

УДК [342.537.383:349.41](470)

## **ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ ПРИ ИЗМЕНЕНИИ ВИДА РАЗРЕШЁННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ**

**Н.П. Закутский, П.С. Никитин**

Тверской государственной университет

Рассматривают общая процедура проведения публичных слушаний при изменении вида разрешенного использования земельного участка. Проанализированы нормы соответствующих федеральных законов и акты органов местного самоуправления, выделены проблемы и сделаны предложения по совершенствованию публичных слушаний как механизма учета мнения граждан при принятии общественно значимых решений.

**Ключевые слова:** *публичные слушания, изменение вида разрешенного использования, земельный участок.*

Вид разрешенного использования земельного участка может быть изменен двумя способами:

1) при переводе земельного участка из одной категории в другую в соответствии с ФЗ от 03.12.2004 №172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»<sup>1</sup>;

2) без перевода земельного участка в другую категорию в соответствии со ст. 37 и 38 Градостроительного кодекса РФ<sup>2</sup> и ст. 4.1 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» (№ 191–ФЗ от 29.12.2004)<sup>3</sup>.

В первом случае земельный участок может получить любой вид разрешенного использования.

Во втором случае вид разрешенного использования земельного участка может быть выбран только из перечисленных в законодательстве видов разрешенного использования для конкретной категории земель.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5276.

<sup>2</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 06.12.2011 г.) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.04.2012 г.) // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 29.12.2004 N 191-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 17

Рассмотрим второй вариант — изменение вида разрешенного использования без перевода земельного участка в другую категорию. Изменение видов использования земли также имеет свою процедуру.

В настоящее время по этому вопросу применяются правила Градостроительного кодекса Российской Федерации, а именно ст. 37 и 39:

- изменение вида разрешенного использования земельного участка осуществляется в соответствии со схемами территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов поселений, городских округов и населенных пунктов, с градостроительным регламентом при условии соблюдения требований технических регламентов;
- заявление об изменении вида разрешенного использования направляется в орган местного самоуправления;
- проводятся публичные слушания с участием граждан, проживающих в пределах территориальной зоны, в границах которой расположен участок, и правообладателей смежных участков;
- участники слушаний вправе представить свои предложения и замечания, результаты слушаний подлежат опубликованию;
- на основании заключения и рекомендации комиссии по организации слушаний глава местной администрации принимает решение об изменении вида разрешенного использования земельного участка или об отказе в таком изменении.

В некоторых ситуациях у правообладателя земельного участка возникает необходимость изменить вид разрешенного использования земельного участка для осуществления на участке строительства объектов недвижимого имущества с иным функциональным назначением либо в связи с необходимостью изменения функционального назначения уже существующих объектов.

Общий порядок заключается в следующем.

Для изменения вида разрешенного использования земельного участка в обязательном порядке проводятся публичные слушания.

Публичные слушания по вопросу изменения вида разрешенного использования проводятся с участием граждан, проживающих в пределах административной единицы, в границах которой расположен земельный участок, применительно к которому изменяется вид разрешенного использования.

В случае если «новый» вид использования земельного участка может оказать негативное воздействие на окружающую среду, публичные слушания проводятся с участием правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, подверженных риску такого негативного воздействия.

На основании решения главы муниципального района или городского округа, на территории которого расположен земельный участок, создается комиссия, которая направляет сообщения о проведении публичных слушаний по вопросу изменения вида разрешенного использования правообладателям земельных участков, имеющих общие границы с земельным участком, вид разрешенного использования участка которого меняется, правообладателям объектов капитального строительства, расположенных на земельных участках, имеющих общие границы с «изменяемым» земельным участком и правообладателям помещений, являющихся частью объекта капитального строительства, применительно к которому запрашивается данное разрешение. Указанные сообщения направляются не позднее чем через десять дней со дня поступления заявления заинтересованного лица об изменении вида разрешенного использования.

Участники публичных слушаний вправе представить комиссии свои предложения и замечания, касающиеся указанного вопроса, для включения их в протокол публичных слушаний.

Заключение о результатах публичных слушаний по вопросу изменения вида разрешенного использования подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и может размещаться на официальном сайте муниципального образования в Интернете.

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 уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и не может быть более одного месяца.

На основании заключения о результатах публичных слушаний по вопросу об изменении вида разрешенного использования комиссия осуществляет подготовку рекомендаций об изменении вида разрешенного использования либо об отказе в изменении с указанием причин принятого решения и направляет их главе местной администрации (главе городского округа).

На основании указанных рекомендаций глава местной администрации (глава городского округа) в течение трех дней со дня поступления таких рекомендаций принимает решение об изменении вида разрешенного использования или об отказе в изменении.

Принятое решение об изменении вида разрешенного использования земельного участка является основанием для внесения изменений в государственный кадастр недвижимого имущества, после чего соответствующие изменения о виде разрешенного использования

земельного участка должны быть внесены в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

При принятии решения об инициировании процедуры изменения вида разрешенного использования земельного участка необходимо иметь в виду, что данные действия для органа местного самоуправления являются не обязанностью, а правом, к реализации которого орган местного самоуправления не может быть понужден, в том числе в судебном порядке.

Действующий в настоящее время порядок изменения вида разрешенного использования не применяется в следующих случаях:

1) для населенного пункта, где находится участок, приняты Правила землепользования и застройки;

2) изменение одного вида разрешенного использования земельного участка на вид разрешенного использования, предусматривающий жилищное строительство.

Данная норма была принята в целях предотвращения «точечной» застройки в населенных пунктах и по существу делает невозможной произвольное изменение вида разрешенного использования участка на «жилищное строительство» до утверждения Правил землепользования и застройки;

3) в отношении территории, на которой находится земельный участок, принят проект планировки территории.

В этом случае действуют правила, установленные для изменения вида разрешенного использования при принятых Правилах землепользования и застройки, т. е. правообладатель земельного участка вправе изменить один вид разрешенного использования на другой вид разрешенного использования, установленный проектом планировки территории для данного участка, без проведения публичных слушаний;

4) до вступления в силу Градостроительного кодекса РФ был изменен разрешенный вид использования объекта капитального строительства на участке, а вид разрешенного использования самого участка изменен не был.

В этом случае правообладатель земельного участка вправе привести вид разрешенного использования участка в соответствие с видом разрешенного использования объекта капитального строительства, изменив текущее разрешенное использование участка на соответствующее виду использования участка без проведения публичных слушаний.

Что касается иных случаев изменения вида разрешенного использования земельных участков согласно действующим правилам любое изменение вида разрешенного использования, независимо от того, кем оно инициировано, должно проходить через указанную выше процедуру публичных слушаний и согласований. Это, в частности,

защищает права землепользователей от необоснованного «сужения» вида разрешенного использования земельного участка при его предоставлении в собственность по льготной цене. Тем не менее представляется излишним сразу же проводить публичные слушания, когда изменение вида разрешенного использования связано с приведением принятых правил землепользования и застройки в соответствие с принятым федеральным законодательством.

После принятия Правил землепользования и застройки (что по всей России должно состояться не позднее 31.12.2012, а в отдельных населенных пунктах уже произошло) указанный выше порядок изменения вида разрешенного использования, загруженный сложными административными процедурами, действовать не будет.

Особый порядок изменения вида разрешенного использования действует применительно к землям сельскохозяйственного назначения, в том числе в случаях изменения вида разрешенного использования для целей, предусматривающих жилищное строительство.

В соответствии с ч. 4 ст. 28 федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>4</sup> порядок организации и проведения публичных слушаний определяется в уставе муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Процедура организации и проведения публичных слушаний должна предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте их проведения, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта и другие меры, обеспечивающие участие жителей. Результаты публичных слушаний должны быть опубликованы (обнародованы). Из определения публичных слушаний следует, что они проводятся только для обсуждения вопросов местного значения. В силу этого их результаты носят для органов местного самоуправления рекомендательный характер.

Требование о проведении публичных слушаний, установленное как обязательное при изменении вида разрешенного использования земельных участков для территорий, на которых не утверждены правила землепользования и застройки, также не устанавливает обязательность результатов этих публичных слушаний. На практике существуют большие проблемы с информированием населения о

---

<sup>4</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 06.12.2011 г., с изм. от 07.12.2011 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступающими в силу с 05.01.2012 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822

проведении публичных слушаний, что зачастую вызывает вопрос: насколько эти слушания были «публичными»?

Нормативные правовые акты органов местного самоуправления демонстрируют весьма пеструю картину принятых на муниципальном уровне положений как регулирующих порядок проведения публичных слушаний и учета их результатов, так и определяющих само понятие публичных слушаний. Так, например, в нормативных правовых актах Черлакского и Кормиловского муниципальных районов Омской области содержатся сходные положения. Публичные слушания определяются как форма реализации права жителей муниципального района на непосредственное участие в местном самоуправлении. Одинаково и в том и в другом нормативном правовом акте трактуются и основные цели проведения публичных слушаний: обеспечение реализации прав жителей на непосредственное участие в местном самоуправлении; учет мнения жителей при принятии наиболее важных решений органов местного самоуправления; осуществление непосредственной связи органов местного самоуправления с населением; формирование общественного мнения по обсуждаемым проблемам.

Однако если в Кормиловском муниципальном районе публичные слушания – это открытое обсуждение населением проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления, то в Черлакском муниципальном районе публичные слушания – это открытое обсуждение наиболее важных вопросов жизни района, представляющих общественную значимость, и проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления, затрагивающих интересы большого числа жителей, с участием представителей политических партий, общественных объединений, профессиональных союзов, органов территориального общественного самоуправления. Как следует из приведенного понятия публичных слушаний, населению как таковому в Черлакском муниципальном районе фактически отказано в праве на активное участие в публичных слушаниях.

В соответствии с Положением о публичных слушаниях в муниципальном образовании г. Ижевска публичные слушания являются формой участия жителей в решении вопросов местного значения путем обсуждения проектов муниципальных правовых актов и других вопросов местного значения. В г. Якутске публичные (общественные) слушания рассматриваются как форма реализации прав населения (общественности) на участие в процессе принятия решений органами местного самоуправления посредством проведения собрания для публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов и других общественно значимых вопросов.

Анализ нормативных правовых актов органов местного самоуправления показывает, что даже в одном и том же субъекте РФ

нормативная правовая регламентация публичных слушаний в муниципальных образованиях принципиально различается.<sup>5</sup>

Массовому обсуждению подлежат вопросы, которые в соответствии с положениями ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ<sup>6</sup> в обязательном порядке должны выноситься на публичные слушания, а также иные проекты муниципальных правовых актов по наиболее важным проблемам развития города. В документе не разъясняется, что относится к наиболее важным проблемам развития города. Анализ документа позволяет сделать вывод о том, что массовое обсуждение населением вряд ли можно отнести к публичным слушаниям, так как под этим подразумевается обсуждение проектов муниципальных правовых актов на собраниях общественных объединений, жителей города, в средствах массовой информации.

Слушания (или рассмотрение) по проектам муниципальных правовых актов в Совете депутатов города или в местной администрации с участием представителей общественности города можно охарактеризовать не как публичные слушания, а как формальное обозначение учета мнения населения при принятии решений органами местного самоуправления. Состав участников определяется комиссией Совета депутатов или структурным подразделением администрации города, ответственным за их подготовку и проведение. Иным заинтересованным лицам, ранее других направившим (не позднее чем за три дня до начала слушаний) в адрес организаторов слушаний письменное извещение, разрешено принять участие в этих мероприятиях лишь при наличии свободных мест в зале, где они проводятся.

Положения нормативных правовых актов демонстрируют различие прав населения как на инициирование публичных слушаний, так и на участие в них. Более того, в ряде случаев допускается явное ограничение прав населения и отдельного гражданина на участие в осуществлении местного самоуправления.

Представляется, что часть вопросов, которые в обязательном порядке выносятся на публичные слушания (в том числе вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки)<sup>7</sup>, необходимо решать путем проведения местного референдума. Решения, принимаемые местной властью в этих сферах деятельности, могут принципиально повлиять на развитие территории

---

<sup>5</sup> Дементьева О.А. О регламентации института публичных слушаний в муниципальных образованиях // Журн. рос. права. 2010. № 11. С. 41 – 53.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822

<sup>7</sup> Там же.

муниципального образования. В связи с этим следует признать, что простое выявление мнения населения (которым местные власти могут пренебречь) не обеспечивает как минимум реализацию конституционно установленных прав человека на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ<sup>8</sup>).

Представляется ошибочной позиция, заключающаяся в том, что общественность необъективна и не всегда может компетентно судить об экологической ситуации, о градостроительной документации, в связи с чем в законодательстве обоснованно установлен рекомендательный статус публичных слушаний. Вместе с тем это никоим образом не согласуется с понятием местного самоуправления как уровня публичной власти, наиболее приближенного к населению. В соответствии с конституционными установлениями (ст. 130 Конституции РФ<sup>9</sup>) решение вопросов местного значения связывается в первую очередь именно с населением.

Мнение о неспособности общественности объективно и профессионально подходить к решению местных проблем служит теоретическим обоснованием такого порядка принятия органами местного самоуправления решений, который позволяет решать вопросы местного значения в угоду узкой группе лиц вопреки интересам большинства населения муниципального образования<sup>10</sup>. Законодательные основания таких решений составляют положения Градостроительного кодекса РФ о порядке организации и проведения публичных слушаний, в соответствии с которыми их результаты не являются обязательными для органов местного самоуправления (ч. 9 ст. 28). Например, глава местной администрации с учетом заключения о результатах публичных слушаний принимает решение либо о согласии с проектом генерального плана и направлении его в представительный орган муниципального образования, либо об отклонении проекта генерального плана и о направлении его на доработку. Таким образом, оценка результатов публичных слушаний относится к компетенции руководителя исполнительного органа муниципального образования. Из текста кодекса неясно, каким образом должны выявляться и фиксироваться эти результаты и составляться заключение о результатах публичных слушаний, являющееся обязательным приложением к проекту генерального плана.

В настоящее время в некоторых муниципальных образованиях складывается практика утверждения заключений публичных слушаний

---

<sup>8</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ) // СЗ РФ 2009. № 4. Ст. 445

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Залесский В.В. Нужна ли точечная застройка? // Журн. рос. права. 2008. № 7.



главами муниципальных образований. Представляется, что результаты осуществления любой из форм непосредственной демократии (результаты голосования, результаты референдума, решения, рекомендации и заключения собраний, митингов, публичных слушаний) не могут кем-то еще утверждаться или согласовываться. Необходимо обратить внимание на то, что в некоторых публикациях выделяется в качестве так называемого привилегированного субъекта публичных слушаний глава муниципального образования. По мнению, высказанному в одной из таких публикаций, из положений ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ<sup>11</sup> следует, что именно глава муниципального образования всегда проводит слушания и может единолично принимать решения, проводить слушания или нет по тем вопросам, которые не установлены в федеральном законодательстве и нормативных правовых актах органов местного самоуправления. Подобное ошибочное мнение служит теоретическим обоснованием вышеприведенной практики превышения полномочий главами муниципальных образований.

Дальнейшего нормативного регулирования требуют процедуры градостроительной деятельности органов местного самоуправления и участия населения в принятии решений. В связи с тем, что порядок проведения публичных слушаний таков, что по ряду причин они вряд ли могут отражать мнение населения (из-за вышеупомянутого малого числа участвующих граждан), представляется актуальным введение в практику местного референдума, проводимого как на всей территории муниципального образования, так и на его части.

Для введения в практику градостроительного референдума необходимо внести соответствующие изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ<sup>12</sup> и кодекс РФ. Целесообразно установить такой порядок проведения референдума, который предусматривал бы возможность его проведения на части территории муниципального образования. Так, в муниципальных районах проекты планировки территорий могут приниматься путем проведения местных референдумов только в тех поселениях, для которых разработаны эти проекты. Следует напомнить, что положениями первоначальной редакции Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>13</sup> было предусмотрено проведение референдумов на тех территориях, где планируется размещение зданий, строений, сооружений и иных объектов в случаях, если это размещение затрагивает законные интересы граждан (п. 3 ст. 35). Что касается Положения о публичных

---

<sup>11</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

слушаниях в городе Твери<sup>14</sup>, то, на наш взгляд, необходимому уточнению подлежат положения, касающиеся протокола и заключения: во-первых, в протокол, на наш взгляд, должны вноситься все предложения, касающиеся обсуждаемого вопроса независимо от формы, в которой они были сделаны; во-вторых, должен быть закреплён обязательный учет протокола при составлении заключения и, в-третьих, протокол должен подлежать официальному опубликованию вместе с заключением.

### Список литературы

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 06.12.2011 г.) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.04.2012 г.) // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.
2. Дементьева О.А. О регламентации института публичных слушаний в муниципальных образованиях // Журн. рос. права. 2010. № 11.
3. Залесский В.В. Нужна ли точечная застройка? // Журн. рос. права. 2008. № 7.
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
5. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 21.11.2011 г., с изм. от 07.12.2011 г.) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
6. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 06.12.2011 г., с изм. от 07.12.2011 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступающими в силу с 05.01.2012 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
7. Федеральный закон от 21.12.2004 г. № 172-ФЗ (ред. от 19.07.2011 г.) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5276.
8. Федеральный закон от 29.12.2004 г. № 191-ФЗ (ред. от 19.07.2011 г.) «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 17.
9. Решение Тверской городской Думы от 14.09.2006 г. № 182 (ред. от 30.09.2010 г.) «О публичных слушаниях в городе Твери» (вместе с «Положением о публичных слушаниях в городе Твери») // Муниципальные вести. 2006. № 37.

---

<sup>14</sup> Решение Тверской городской Думы от 14.09.2006 г. № 182 (ред. от 30.09.2010 г.) «О публичных слушаниях в городе Твери» (вместе с «Положением о публичных слушаниях в городе Твери») // Муниципальные вести. 2006. № 37.

**PUBLIC HEARINGS AT CHANGE OF A TYPE OF ALLOWED USE  
OF THE LAND LOTS**

**N.P. Zakutsky, P.S. Nikitin**

Tver State University

In this work authors consider the general procedure of carrying out public hearings at change of a type of allowed use of the land lot. They analyze standards of the relevant federal laws and acts of local governments, problems are allocated and proposals on improvement of public hearings, as mechanism of the accounting of opinion of citizens are made at adoption of socially significant decisions.

**Keywords:** *public hearings, change of a type of allowed use, the land lot.*

*Об авторах:*

ЗАКУТСКИЙ Николай Павлович – студент IV курса юридического факультета Тверского государственного университета, e-mail: grannes@mail.ru; 170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33.

НИКИТИН Павел Сергеевич – студент IV курса юридического факультета Тверского государственного университета, e-mail: grannes@mail.ru; 170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33.