

РЕКОМЕНДАЦИИ

Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по итогам специального заседания на тему «Обеспечение прав на благоприятную окружающую среду и учёт мнения населения при формировании и реализации градостроительной политики», 21 марта 2016 г.

21 марта 2016 г. Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет) провел в г. Москве специальное заседание на тему «Обеспечение прав на благоприятную окружающую среду и учёт мнения населения при формировании и реализации градостроительной политики».

Необходимость срочной организации и проведения специального заседания по данной теме была вызвана поступлением в Совет огромного количества жалоб граждан на точечную застройку, масштабную вырубку зелёных насаждений, застройку и нецелевое использование природных и озеленённых территорий, отсутствие диалога органов власти с населением. При этом большинство жалоб поступило из Москвы.

В данном заседании приняли участие представители федеральных органов власти, представители общественности и органов государственной власти Москвы, Санкт-Петербурга, г. Краснодар, Краснодарского края, г. Казани, республики Татарстан, Нижегородской и Московской областей, эксперты и специалисты, а также представители групп граждан, которые столкнулись с агрессивными действиями застройщиков.

Анализируя участие в заседании представителей органов власти и специалистов ряда крупных городов, Совет вынужден констатировать фактически полное игнорирование данного заседания должностными лицами органов государственной власти города Москвы, несмотря на то, что заседание проходило в Москве, и именно в Москве сложилась наиболее острая и напряжённая ситуация.

Так, по данным космического мониторинга с 2000 по 2014 гг. площадь зелёных насаждений в Москве сократилась на 636 га. Среднее сокращение в год составило 58 га, при этом прирост - всего 12 га. Площади зелёных насаждений сокращались каждый год во всех административных округах. Экологическая ситуация в городе также оценивается многими экспертами как неблагоприятная.

Проводимая властями г. Москвы агрессивная градостроительная политика, сопряжённая с непродуманной вырубкой зелёных насаждений и застройкой природных и озеленённых территорий, порождает огромное

количество конфликтных ситуаций между жителями и застройщиками. Растёт недовольство граждан, число протестов и их массовость, протесты выплёскиваются на улицу. Такие конфликты нередко сопровождаются физическим и психологическим насилием над гражданами, что, на наш взгляд, недопустимо.

Только за 2015 год в разных районах Москвы при защите парков и скверов от застройки пострадало (получило различные травмы) несколько десятков человек. Крайне напряжённая ситуация сложилась и в начале 2016 г. в нескольких районах Москвы, где события развивались по уже привычной схеме: протестующие против строительства граждане были избиты сотрудниками ЧОПов при полном попустительстве полиции, некоторые жители были задержаны полицией и подвергнуты административному аресту. При этом, предусмотренных законом публичных слушаний не проводилось, органы власти диалог с гражданами не вели, к сотрудникам ЧОПов никаких действий со стороны сотрудников полиции не предпринималось.

Участники заседания выразили серьёзную озабоченность нарастающим наступлением строительного лобби на гражданские права, в том числе экологические, практикой нецелевого использования объектов природного комплекса и особо охраняемых природных территорий (ООПТ), изъятия и уничтожения объектов озеленения общего пользования и земель сложившихся кварталов крупных городов России в целях застройки различными объектами капитального строительства.

Заслушав выступления представителей федеральных органов исполнительной власти и правоохранительных органов, органов государственной власти Москвы, Московской области, Санкт-Петербурга, Краснодар, Казани и Нижнего Новгорода, а также экспертов и представителей общественности, Совет констатирует следующее.

Право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о её состоянии и на возмещение ущерба, причинённого здоровью человека или имуществу экологическим правонарушением, гарантируется ст. 42 Конституции Российской Федерации.

Анализ поступающих в Совет обращений и жалоб свидетельствует о том, что беспрецедентные темпы точечной застройки и вырубки зелёных насаждений на не подлежащих застройке землях общего пользования (парков, скверов и др. объектов природного комплекса), а также масштабы градостроительной деятельности являются основными причинами социальной напряжённости и градостроительных конфликтов в крупных городах.

Инвентаризация городских земель для последующего целевого использования не проводится должным образом, утверждённые государственными актами городские планировки предыдущих лет (в том числе советского времени) фактически игнорируются, эти действия остаются безнаказанными, градостроительная политика имеет агрессивный характер.

В городах, в том числе в значительной степени - в Москве, повсеместно производятся изъятия земель общего пользования и земель жилых кварталов под точечную уплотнительную застройку посредством необоснованного применения градостроительных процедур к земельным участкам, имеющим установленные границы, определённую площадь, назначение и законных землепользователей. Кроме того, повсеместно практикуется нецелевое использование земель путём изменения вида разрешённого использования земельных участков: участки, предназначавшиеся для обслуживания, оказания услуг, обеспечения граждан социальными объектами, а также зелёными насаждениями согласно требованиям нормирования (участки, занятые детскими садами, школами, объектами культуры, АТС, зелёными насаждениями и объектами природного комплекса и пр.), превращаются в участки жилого, торгового, офисного – то есть коммерческого назначения. Следствием является невозможность достичь необходимых показателей по обеспеченности населения всеми социально нормируемыми и гарантируемыми государством объектами в связи с нехваткой земель для их размещения. Прежние достигнутые в этих сферах результаты уничтожаются. Ситуация усугубляется постоянным ростом численности и плотности населения.

Таким образом, нарушаются такие конституционные права значительной части населения страны – жителей городов, как право на благоприятную окружающую среду, гарантированное ст. 42 Конституции РФ и право на владение и пользование имуществом (ст. 35 Конституции РФ).

Отсутствуют эффективные формы участия граждан в разработке, принятии и реализации градостроительных решений, обеспечения прав граждан на благоприятную окружающую среду и санитарно-эпидемиологическое благополучие, а также эффективные формы учёта мнения жителей при осуществлении градостроительной деятельности. Действующее законодательство о проведении публичных и общественных слушаний по градостроительным и экологическим вопросам не обеспечивает учёт мнения населения. Во многом это связано с необязательностью учёта выявленного в ходе публичных слушаний мнения граждан.

У органов государственной власти городов отсутствуют системные формы диалога, обратной связи и механизмов своевременного разрешения

конфликтов в сфере градостроительства и экологии (включая рассмотрение обращений граждан по этим проблемам). Участвовавшие случаи насилия над экологическими активистами значительно усугубляют проблемы, провоцируя крайние формы протеста.

В выступлениях на специальном заседании Совета, а также в поступивших в Постоянную комиссию Совета по экологическим правам материалах отмечаются следующие наиболее значимые проблемы, затрагивающие права граждан на благоприятную окружающую среду и санитарно-эпидемиологическое благополучие:

1. Органами государственной власти много лет не исполняются требования законодательства первого этапа земельной реформы 90-х годов по переучёту земель и земельных участков (включая имеющиеся специальные охранные режимы), их инвентаризации и постановки на государственный кадастровый учёт, а также требования лесного законодательства по выделению, сохранению городских лесов и установлению в них лесничеств:

1.1. в части непостановки на государственный кадастровый учёт земель

Причинами градостроительных конфликтов, как правило, являются притязания третьих лиц на земли и земельные участки, которые имеют собственников и правообладателей в лице горожан (местного населения). Фактически происходит пересмотр и передел имущественно-земельных отношений при помощи градостроительных процедур: на одни и те же объекты (земельные участки) появляется несколько претендентов, имеющих противоположные цели использования земель. Это вызвано неисполнением первого этапа земельной реформы 90-х годов в части полной инвентаризации и переучёта городских земель с внесением сведений о всех землепользователях и землепользователях, границах и назначении земель в современный учётный информационный ресурс – кадастр. Это касается всех земель: и земель кварталов в составе домовладений, и земель парков, скверов, водных объектов и пр. Но сведения о землях общего пользования, в частности, занятых объектами общего пользования природного комплекса (парками, скверами, бульварами и пр.), а также об участках многоквартирных домов в жилых кварталах уполномоченными органами исполнительной власти в подавляющем большинстве не были внесены в Государственный кадастр недвижимости. При этом были внесены участки улично-дорожной сети, что подтверждает наличие соответствующих возможностей и документов для проведения аналогичных, предписанных федеральным

законом, действий в отношении всех остальных участков и постановки на кадастровый учёт, в частности, участков, занятых объектами общего пользования природного комплекса (парками, скверами, бульварами и др.), а также многоквартирными жилыми домами.

Отсутствие надлежащего учёта и однозначно зарегистрированных прав не позволяет ограничить взаимные притязания сторон на одни и те же объекты. Поэтому сейчас при реализации градостроительных планов и решений не учитываются права законных землепользователей – горожан, чьи права возникли в связи с регистрацией этих объектов (земель, участков) в предыдущий период развития страны прежним государственным учётом (до появления кадастра).

Учитывая продолжающееся бездействие надзорных органов и отсутствие каких-либо последствий в отношении неисполнивших требования по переучёту городских земель чиновников, такой же подход распространился и на правообладателей вновь создаваемых объектов, включая озеленённые, природные объекты и территории, расположенные на землях общего пользования.

Вносимые в законодательство поправки не учитывают отсутствие указанных выше сведений в кадастре, в связи с чем при применении новых градостроительных норм происходит перераспределение имущественных прав на городские земли в пользу коммерческого использования, что вызывает обоснованные протесты населения.

Так, в г. Москве объекты имущественных прав значительного числа граждан, в частности, парки, скверы, другие объекты природного комплекса, а также объекты городской инфраструктуры не учтены в новом информационном ресурсе — Государственном кадастре недвижимости - основном источнике сведений (с 2008 г.) для принятия органами власти градостроительных и других решений. Как следствие, не зарегистрированы права на эти объекты, значительно осложнена судебная защита таких прав, а также защита целостности объектов прав.

Многолетнее бездействие органов государственной власти по внесению сведений в Государственный кадастр недвижимости (далее - ГКН) и по обеспечению государственной регистрации прав собственников, определённых законом, позволяет сейчас произвольно застраивать городские природные, озеленённые, водные объекты и участки многоквартирных домов, изменяя их границы и уменьшая площади, что грубо нарушает права и законные интересы горожан, в том числе имущественные. При этом никто из виновных должностных лиц органов власти к ответственности за это не привлечён.

Содержащаяся в ГКН информация порождает многочисленные проблемы и споры. Основным требованием при создании кадастра было перенесение в него в полном объёме содержащихся в предыдущих информационных ресурсах сведений о существующих учтённых (зарегистрированных) объектах. Это требование не было выполнено. В результате имеющиеся в Кадастре сведения не описывают большей части земельных участков территории городов (в частности, Москвы). Большая часть земельных участков общего пользования, занятых парками, скверами и другими объектами общего пользования природного комплекса Москвы, а также других земель общего пользования города не внесена в Кадастр (как уже говорилось, кроме участков улично-дорожной сети - УДС), или информация о них в ГКН зачастую искажена: имеются наложения земельных участков, пересечения границ, указанные виды использования земельных участков нередко не соответствуют существующему использованию.

Такая ситуация является одной из основных причин крайнего пренебрежения правами граждан, особенно в мегаполисах, и ставит под угрозу сбережение и сохранение от застройки городских лесов, парков, скверов, водных объектов, других общедоступных объектов общего пользования, земель жилых кварталов.

Несмотря на то, что подобное не допускается земельным законодательством, устоявшейся практикой стало нецелевое использование, прежде всего в Москве, водных объектов, особо охраняемых природных территорий (ООПТ) – как существующих, так и планируемых к созданию, объектов природного комплекса (парков, скверов, бульваров, садов и др.) и земель общего пользования, занятых данными объектами.

Кроме того, целевое использование земель - один из основополагающих принципов земельного законодательства - постоянно нарушается путём образования из некоторых ранее сформированных и существующих земельных участков, занятых парками, скверами, бульварами и т. д., новых участков с присвоением им иного вида разрешённого использования, чем у земельных участков, занятых объектами природного комплекса, что противоречит ч. 3 ст. 11.2 Земельного Кодекса РФ и нарушает требование о целевом использовании земель.

Собственники помещений многоквартирных домов в течение последних 25 лет были лишены права передавать документы о земельных участках своих многоквартирных домов в регистрационные органы – документы, указанные как источники сведений в нормативных правовых актах о земельной реформе, инвентаризации земель и создании кадастра. Действия по передаче таких документов были возложены законодательством

полностью на органы государственной власти. За гражданами было оставлено право подавать в регистрационные органы крайне ограниченный список документов, которые по принципу их создания не предназначались для использования физическими лицами и доступ к которым затруднён. Это привело к тому, что достоверные сведения о земельных участках многоквартирных домов отсутствуют в современном информационном ресурсе – Государственном кадастре недвижимости. Такое положение используется для отрицания, во-первых, наличия границ участков, и, во-вторых, наличия прав на эти участки у собственников помещений многоквартирных домов.

Значительное ослабление государственного земельного надзора приводит к следующим негативным явлениям:

- имущественному переделу земельных ресурсов;
- отчуждению земель общего пользования, обеспечивающих реализацию прав и законных интересов жителей городов, в пользу субъектов коммерческой деятельности;
- изъятию земель, которыми горожане ранее пользовались бесплатно, для навязывания им платных услуг;
- возникновению опасности того, что в отношении земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома и иные объекты сложившейся инфраструктуры и на которые не оформлены и не зарегистрированы права законных правообладателей, возникнут и будут поддержаны городскими властями претензии лиц, претендующих на их коммерческое использование;
- возрастанию опасности точечной застройки дворов новыми объектами коммерческой недвижимости (что, в свою очередь, приведёт к дальнейшему недопустимому росту нагрузки на социальную, инженерную и транспортную инфраструктуру);
- отчуждению частей земельных участков многоквартирных домов, в отношении которых не оформлены права их законных правообладателей – собственников многоквартирного дома.

Таким образом, имущественные права значительного количества лиц - собственников помещений многоквартирных домов (в том числе права на земельные участки и сами здания) не внесены в государственный реестр прав, а зафиксированное в ст. 262 ГК РФ право пользования земельными участками общего пользования неограниченным кругом лиц, по сути бессубъектно, и, соответственно, не может быть защищено как право.

Для обеспечения достаточного баланса сил для сохранения объектов природного комплекса общего пользования в российских городах, горожане,

официально зарегистрированные в городе (резиденты городского поселения) должны признаваться лицами, чьи права нарушаются при уничтожении объектов природного комплекса, признаваться потерпевшими, надлежащими истцами для подачи исковых заявлений в суд, органы следствия и дознания.

Без подобной защиты земли общего пользования природного комплекса под напором коммерческого интереса становятся объектом неправомерного распоряжения городской администрации, что приводит к существенному уменьшению площади этих земель, исчезновению отдельных объектов природного комплекса.

Совет отмечает негативную тенденцию ежегодного сокращения площади природного комплекса Москвы на 70 - 80 гектаров (с учётом освоения Новой Москвы - во много раз больше), несмотря на рост населения города примерно на 300 тысяч человек в год.

При этом, согласно Постановлению Правительства Москвы от 13 ноября 2007 г. № 996-ПП «О Генеральной схеме озеленения города Москвы на период до 2020 года», по состоянию на 2007 год было выявлено отсутствие 8 тысяч га зелёных насаждений, необходимых для обеспечения жителей города по действующим нормативам. С 2007 года, согласно данным Росстата, численность населения в границах старой Москвы увеличилась более чем на 2 миллиона человек. Очевидно отсутствие учёта территориальных возможностей города при продолжающейся бессистемной застройке и увеличении численности жителей.

Город Москва, как исторический и культурный центр нашей страны, город с многовековой историей, необоснованно был исключён из перечня исторических поселений Российской Федерации. При этом из инструментов защиты российской столицы как древнего поселения были исключены дополнительные согласования при проведении градостроительной деятельности на территориях исторических поселений, предусмотренные Положением о порядке согласования с федеральным органом охраны объектов культурного наследия проектов генеральных планов поселений и городских округов, проектов документации по планировке территории, разрабатываемых для исторических поселений, а также градостроительных регламентов, устанавливаемых в пределах территорий объектов культурного наследия и их зон охраны, утверждённым постановлением Правительства РФ от 16 января 2010 г. № 2. Тем самым город приравнен к «новоделу», созданному в течении нескольких последних десятилетий, и может перепланироваться и перестраиваться в значительно более упрощённом порядке, совершенно не соотносясь с его исторической и культурной ценностью.

1.2. в части непостановки на государственный кадастровый учёт городских лесов и установления в них лесничеств

Большая часть населения России проживает в городских населённых пунктах. В связи с этим городские леса приобрели особую экологическую ценность в качестве рекреационной территории, обеспечивающей отдых населения, способствующей снижению уровня загрязнения атмосферного воздуха, шумового воздействия. Городские леса выполняют важнейшие экологические и санитарные функции.

В то же время, отсутствуют чёткие ограничения хозяйственного использования городских лесов. Земельные участки с расположенными на них лесами в своём большинстве не выделены и не поставлены на государственный кадастровый учёт, что позволяет активно использовать их под застройку и сооружение линейных объектов; в этих лесах не установлены границы лесничеств, в результате чего правовой статус городских лесов, определённый Лесным кодексом РФ, фактически не обеспечивается. При этом, именно в мегаполисах и, прежде всего, в Новой Москве, надлежащий кадастровый учёт городских лесов, установление границ лесничеств и выполнение требований Лесного Кодекса РФ могут способствовать предотвращению ухудшения экологической ситуации и возникновения градостроительных конфликтов.

Сложности в установлении границ лесничеств в городских лесах и постановке городских лесов на кадастровый учёт легко преодолимы либо созданы искусственно. Так, по действующему законодательству установление границ лесничеств является полномочием именно Рослесхоза, а органы местного самоуправления могут, но не обязаны содействовать подразделениям Рослесхоза в согласовании установления границ лесничеств на своих территориях. Это ведёт к тому, что фактически полномочия Рослесхоза по установлению границ лесничеств в городских лесах за редчайшими исключениями не исполняются. Следует принудить Рослесхоз к исполнению возложенных на него полномочий по установлению границ лесничеств в городских лесах, а также возложить на органы местного самоуправления обязанность по оказанию Рослесхозу содействия в тех случаях, когда оно необходимо. Традиционное же обоснование непостановки лесного земельного участка на кадастровый учёт со ссылкой на отсутствие финансирования, равно как и отсутствие установленных границ лесничеств, нередко в действительности является причиной для последующей застройки леса.

1.3. в части постановки на государственный кадастровый учёт водных объектов

В отношении большей части водных объектов (малых водоёмов, прудов и др.) в городах также не проведены инвентаризация и переучёт. Большинство водных объектов, в том числе в парках, не внесены в государственный Водный реестр, а также в Государственный кадастр недвижимости. При постановке на учёт земельного участка, в том числе общего пользования, не внесены в кадастр сведения, предусмотренные п. 12 ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» – сведения о лесах, водных объектах, иных природных объектах, расположенных в пределах земельного участка, что приводит к их уничтожению путём ликвидации, засыпки грунтом и образования на их месте земельных участков под коммерческое использование.

В связи с тем, что незаконные застройка и огораживание береговых полос и водоохраных зон в Москве, Краснодаре и других местностях приняли массовый характер, что влечёт за собой повсеместное нарушение прав граждан на свободный доступ к водным объектам общего пользования, уничтожение водных экосистем, искажение исторически сложившегося ландшафта и деградацию инфраструктуры внутреннего туризма, Совет считает необходимым проведение сплошной ревизии всех водных объектов общего пользования Москвы, Краснодара и других «проблемных» городов с целью выявления и ликвидации в их акваториях, на береговых полосах и в водоохраных зонах объектов самовольного строительства (заборов, капитальных и некапитальных строений, коммуникаций и т. п.) с последующей экологической реабилитацией освобождённых территорий.

С учётом изложенного, **Совет рекомендует:**

Государственной Думе Российской Федерации внести в действующее законодательство изменения, наделяющие Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации полномочиями по контролю за использованием, защитой, охраной и воспроизводством лесов, расположенных на землях населённых пунктов (городских лесов).

Правительству Российской Федерации:

- принять инструкцию об особенностях внесения в государственный кадастр недвижимости сведений о ранее учтённых земельных участках, государственный, в том числе технический учёт которых был проведён в составе домовладений вместе с жилыми многоквартирными домами до

вступления в силу Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»;

- подготовить законопроект о внесении изменений в ст. 262 ГК РФ о субъектах прав на земли общего пользования (для территорий в границах городского поселения субъектами установленного права возможно определить граждан, законно проживающих на этих территориях, резидентов своего города, для которых эти объекты (парки, скверы и пр.) создавались, нормировались, исходя из числа горожан), внести подготовленный законопроект в Государственную Думу ФС РФ;

- для обеспечения реализации принципа добросовестности деятельности государственных гражданских служащих, подготовить законопроект об их персональной ответственности вплоть до уголовной, с увольнением без права занимать государственные должности, за подготовку и утверждение документов, направленных на нецелевое использование, застройку земель общего пользования природного комплекса. Внести подготовленный законопроект в Государственную Думу ФС РФ;

- вследствие значительных социальных последствий указанных действий, подготовить законопроект о введении уголовной ответственности за действия, влекущие отчуждение земельных участков общего пользования. Внести подготовленный законопроект в Государственную Думу ФС РФ;

- подготовить законопроект о закреплении ответственности на федеральном уровне за административное правонарушение в виде самовольного ограничения доступа на земельные участки общего пользования, что позволит максимально оперативно и эффективно защищать право граждан на доступ к земельным участкам общего пользования и предотвратит возможное отчуждение земельных участков из публичной собственности. Внести подготовленный законопроект в Государственную Думу ФС РФ;

- подготовить и внести в Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации соответствующие изменения (связанные с законодательным наделением Министерства природных ресурсов и экологии РФ полномочиями по контролю за использованием, защитой, охраной и воспроизводством лесов, расположенных на землях населённых пунктов (городских лесов));

- подготовить и внести в Государственную Думу ФС РФ законопроект об отмене статьи 4.5 Федерального закона от 04 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации», позволяющей осуществлять различные виды строительства в лесах, включённых в состав г. Москвы при её расширении в 2012 г., и сокращать площадь таких лесов.

Предусмотреть в данном законопроекте норму об обязательности отнесения лесов, включённых в состав г. Москвы при её расширении в 2012 г., к защитным лесам категории «городские леса».

Правительству Российской Федерации и органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

1) Восстановить заблокированное в течение 25 лет право граждан получить в органах технического учёта (инвентаризации) и представить в органы кадастрового учёта, органы регистрации прав документы на землю, занимаемую объектом жилой недвижимости, правообладателями которого они являются, для проведения кадастрового учёта земельного участка и регистрации права, в т. ч. обеспечить выдачу любому собственнику помещения многоквартирного дома (согласно Постановлению Конституционного суда от 28 мая 2010 г. № 12-П) кадастрового паспорта земельного участка, свидетельства о праве. Для этого необходимо:

- организовать передачу документов, созданных уполномоченными государственными органами в рамках их компетенции в советское время и соответствующих нормативным актам об инвентаризации земель, на принадлежащие гражданам земельные участки, в Росреестр для регистрации предусмотренных законодательством прав собственности на земельные участки в границах и площадях, согласно утверждённым проектам планировки и произведённым научно обоснованным нормативным расчётам на период подготовки и регистрации земельных участков в советский период;

- внести изменения в нормативно-правовые акты для устранения неравенства между собственниками помещений многоквартирного дома и органами государственной власти и местного самоуправления в правомочиях по регистрации права долевой собственности и осуществлению кадастрового учёта земельного участка, в том числе ранее учтённого государственным учётом (согласно ст. 45 Федерального Закона № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»), и перешедшего, в силу действия совокупности законодательных актов, в собственность собственников помещений многоквартирного дома;

2) Установить мораторий на распоряжение городскими землями до окончания процесса внесения сведений о границах (о других характеристиках) земельных участков этих объектов в кадастр недвижимости - до завершения в полном объёме инвентаризации городских земель, в том числе объектов общего пользования природного комплекса (парков, скверов, водных объектов, городских лесов и пр.), земельных участков многоквартирных домов, гаражей, объектов культурного наследия;

Мэру г. Москвы перенести актуализацию Генерального плана Москвы и утверждение городских Правил землепользования и застройки до окончания инвентаризации земель в полном объёме, внесения достоверных сведений в кадастр о землях общего пользования и исправления кадастровых ошибок, ревизии выпущенных градостроительных документов.

Генпрокуратуре РФ:

1) внести представление в органы власти городов:

- об устранении нарушения требований законодательства, выразившегося в непроведении полной инвентаризации городских земель;
- о необходимости внести в Государственный кадастр недвижимости сведения обо всех землях общего пользования природного комплекса в установленных ранее площадях, границах, с надлежащим видом разрешённого использования, названиями и другими индивидуальными характеристиками объектов.

2) Организовать и провести прокурорскую проверку:

- выполнения государственными органами кадастрового учёта требований законодательства об обязательном учёте данных государственного земельного учёта советских лет при осуществлении градостроительной деятельности, а также деятельности по кадастровому земельному учёту в настоящее время;

- деятельности органов исполнительной власти г. Москвы и других городов на предмет наличия фактов передачи третьим лицам прав на земельные участки или их части (согласно обращениям, поступающим в Совет, в некоторых случаях органы власти необоснованно считают земельные участки бесхозными, несмотря на то, что эти участки имеют правообладателей, землепользователей).

Министерству культуры РФ включить город Москву в перечень исторических поселений согласно «Порядку включения населённого пункта в перечень исторических поселений федерального значения, утверждения его предмета охраны и границ территории», утверждённого приказом Минкультуры России от 27 марта 2014 г. № 534.

Федеральному агентству лесного хозяйства (Рослесхозу):

- разработать и закрепить чёткую и простую процедуру установления границ лесничеств в городских лесах, не зависящую от проведения или непроведения в них лесоустройства и других дорогостоящих мероприятий, которые могут или должны быть проведены после установления границы лесничества (лесопарка);

- принять план действий, обеспечивающий установление границ лесничеств и постановку их на государственный кадастровый учёт во всех

городских поселениях Российской Федерации до окончания 2017 года (объявленного указом Президента РФ «Годом экологии»), за исключением обнародованного перечня городских поселений, в которых согласовательные процедуры по установлению границ городских лесов потребуют более длительного времени.;

- опубликовать в установленном порядке и разместить на официальном сайте агентства приказы Рослесхоза об определении количества лесничеств и лесопарков на территории поселений и установлении их границ.;

- обратиться к органам местного самоуправления городов и посёлков городского типа с просьбой об оказании содействия в установлении границ лесничеств на их территориях.

Федеральному агентству лесного хозяйства (Рослесхозу) совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации принять меры по изменению границ населённых пунктов с целью исключения из их территорий участков земель государственного лесного фонда.

Росводресурсам и Росприроднадзору совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и с участием Генпрокуратуры РФ:

- провести сплошную ревизию всех водных объектов общего пользования с целью выявления и ликвидации в их акваториях, на береговых полосах и в водоохраных зонах объектов самовольного строительства (заборов, капитальных и некапитальных строений, коммуникаций и т. п.) с последующей экологической реабилитацией освобождённых территорий;

- внести сведения о водных объектах в государственный Водный реестр и Государственный кадастр недвижимости.

2. Жёсткая последовательная деэкологизация законодательства порождает многочисленные социальные конфликты при формировании и реализации градостроительной политики. Нецелевое использование и застройка городских природных и озеленённых территорий, объектов природного комплекса, изменение их границ, сокращение площадей, вырубка зелёных насаждений.

Важнейшим недостатком развития федерального (а зачастую и регионального) земельного, градостроительного, экологического законодательства является стойкая тенденция к их «деэкологизации». «Деэкологизация» законодательства является одной из важных причин градостроительных конфликтов.

Ч. 3 ст. 4 Градостроительного кодекса РФ фактически устанавливает приоритет градостроительного законодательства по отношению к земельному, лесному, водному законодательству, законодательству об особо охраняемых природных территориях, об охране окружающей среды, об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Кроме того, в целях упрощения застройки наиболее ценных земель в ряде регионов и для реализации наиболее значимых строительных проектов в законодательстве могут быть предусмотрены отступления от установленных правил и процедур.

Например, Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» предусматривает возможность установления льготных режимов для отдельных регионов по применению Градостроительного кодекса РФ. В частности, для Москвы такие изъятия предусмотрены в п. 4 ст. 4, ст. 4.2, ст. 17.1 и других нормах данного закона. Это позволяет, например, выдавать в г. Москве разрешения на строительство при отсутствии правил землепользования и застройки, строить линейные объекты без проекта планировки и др.

Совет считает наличие таких норм недопустимым, т. к. они дают возможность широкого несоблюдения федерального законодательства в г. Москве и других регионах, где установлены «льготные режимы».

В законодательстве г. Москвы наблюдается та же, что и в федеральном, тенденция «деэкологизации». Аналогично федеральному законодательству, соответствующие изменения вносятся в городские нормативные правовые акты путём отмены либо изменения действующих «позитивных» норм. Кроме того, могут быть приняты нормативные правовые акты, противоречащие имеющим большую юридическую силу, однако именно они применяются органами исполнительной власти при непосредственном осуществлении деятельности.

В настоящее время на территории Москвы очень часто не исполняются законодательно установленные (законом г. Москвы «О защите зелёных насаждений» (далее – Закон)) требования в части обязательного проведения компенсационного озеленения во всех случаях повреждения или уничтожения зелёных насаждений. Это стало возможным благодаря наличию внутренних противоречий в самом Законе, а также несоответствию положений «Порядка проведения компенсационного озеленения», утверждённого постановлением Правительства Москвы от 29 июля 2003 г. №

616-ПП, требованиям нормативного правового акта большей юридической силы - Закона г. Москвы «О защите зелёных насаждений».

Согласно Закону, компенсационное озеленение является натуральной формой возмещения вреда от вырубki городских зелёных насаждений. Ст. 4 Закона устанавливает, что компенсационное озеленение является обязательным во всех случаях повреждения или уничтожения зелёных насаждений. Такая норма является объективно необходимой и экологически прогрессивной, направленной на сохранение надлежащего качества окружающей среды, обеспечения соответствующих прав граждан. Однако уже в ст. 10 этого же Закона предусмотрена возможность выбора формы возмещения вреда: «Возмещение вреда производится в денежной или натуральной форме», что противоречит положениям ст. 4 Закона.

Порядок проведения компенсационного озеленения, в свою очередь, вводит совершенно неприемлемый, в том числе с точки зрения здравого смысла, термин «компенсационное озеленение в денежной форме» (вместо применяемого в законе термина «возмещение вреда в денежной форме») и позволяет лицам, осуществляющим вырубку зелёных насаждений, выбрать, в какой форме они будут осуществлять компенсационное озеленение – денежной или натуральной. Естественно, выбор чаще всего падает на «денежную форму» компенсационного озеленения, и таким образом город лишается зелёных насаждений, а требования ст. 4 Закона об обязательном проведении компенсационного озеленения (само это понятие подразумевает высадку зелёных насаждений) не выполняются.

Примерами деэкологизации законодательства могут служить также:

- так называемый «закон о гаражной амнистии» (Закон г. Москвы от 11 апреля 2012 г. № 12 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 25 июня 2008 г. № 28 «Градостроительный кодекс города Москвы» и статью 8 Закона города Москвы от 5 мая 1999 г. № 17 «О защите зелёных насаждений») допускающий исключение, в нарушение Генерального плана г. Москвы (предусматривавшего вывод сторонних пользователей из ООПТ), земельных участков, занятых гаражами, из состава ООПТ,

- отмена нескольких нормативных правовых актов, регламентировавших использование и охрану объектов природного комплекса,

- поправки в Градостроительный кодекс г. Москвы, принятые в конце 2015 г. Данные поправки исключили из кодекса важные пункты, касающиеся санитарно-эпидемиологического благополучия и экологической безопасности, охраны окружающей среды, упразднили в ряде случаев

публичные слушания, отменили нормирование озеленённых территорий общего пользования.

Негативные изменения были внесены и в законодательство, регулирующее использование, содержание и охрану особо охраняемых природных территорий (ООПТ) и объектов природного комплекса (ОПК).

Нецелевое использование и застройка городских природных и озеленённых территорий, изменение их границ, сокращение площадей, необоснованная вырубка зелёных насаждений также являются важными причинами градостроительных конфликтов с участием горожан.

Нецелевое использование существующих в Москве особо охраняемых природных территорий (ООПТ), в т. ч. планируемых к созданию, а также территорий и объектов общего пользования природного комплекса (и земель общего пользования, на которых они расположены) стало устойчивой «традицией», причём для разных типов территорий и объектов применяются разные методы нецелевого использования.

Так, для обеспечения возможности нецелевого использования существующих ООПТ в Закон г. Москвы «Об особо охраняемых природных территориях в г. Москве» были внесены изменения, разрешающие предоставление в бессрочное пользование земельных участков в границах ООПТ государственным учреждениям сфер образования и здравоохранения, а также разрешающие неограниченное предоставление земельных участков на территории ООПТ государственным учреждениям сфер культуры, физической культуры и спорта, не имеющим никакого отношения к охране природы (например, в ведение Департамента культуры).

Относительно планируемых к созданию ООПТ, содержащихся в установленном законом перечне, избрана другая тактика - максимально возможное затягивание процесса создания ООПТ и осуществления соответствующих необходимых процедур. Это даёт возможность использовать «зарезервированные» для создания ООПТ территории нецелевым образом - под застройку.

Ситуация правовой неопределённости сложилась и в сфере использования и охраны территорий и объектов природного комплекса общего пользования, что создаёт благоприятную ситуацию для реализации на таких территориях и объектах различных проектов, не соответствующих их целевому назначению.

Одним из основных нормативных правовых актов в сфере регулирования использования и охраны природного комплекса Москвы являлся Закон города Москвы от 21 октября 1998 г. № 26 «О регулировании градостроительной деятельности на территориях природного комплекса

города Москвы». Данный закон содержал определение термина «природный комплекс», согласно которому территории и объекты природного комплекса г. Москвы выполняли «преимущественно природоохранные, рекреационные, оздоровительные и ландшафтообразующие функции». В настоящее время данный закон утратил силу в связи с принятием в 2008 г. Градостроительного кодекса г. Москвы. В Градостроительном кодексе г. Москвы содержание Закона № 26 почти не отражено. В 2007 г. вступил в силу Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости». В связи с установленным федеральным законодательством и Уставом города Москвы запретом на приватизацию и отчуждение земельных участков, расположенных в границах территорий общего пользования, занятых парками, скверами, садами, бульварами и другими объектами, такие земельные участки и природные объекты общего пользования являются незастраиваемыми и ограниченными в обороте.

В настоящее время законодательство Москвы не содержит определения термина «природный комплекс», «объект природного комплекса», несмотря на то, что данные термины широко используются в городских законах и нижестоящих нормативно-правовых актах. Такое определение имеется только в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»: «Природный комплекс - комплекс функционально и естественно связанных между собой природных объектов, объединенных географическими и иными соответствующими признаками».

Помимо Закона № 26 были отменены специальные постановления Правительства Москвы от 27 октября 1995 г. № 889 «Об основных направлениях сохранения и развития территорий природного комплекса Москвы» и от 24 февраля 1997 г. № 117 «О состоянии и мерах развития Природного комплекса Москвы». В конце 2014 г. было отменено постановление Правительства Москвы от 30 сентября 2008 г. № 878-ПП «О ходе реализации Схемы сохранения и развития территорий природного комплекса города Москвы», которым был установлен запрет на корректировку границ природных и озеленённых территорий города Москвы, ограничивая эти решения единственным исключением - размещение объектов транспортной и инженерной инфраструктуры при отсутствии альтернативных вариантов размещения вне границ природных и озеленённых территорий.

Постановление Правительства Москвы от 19 января 1999 г. № 38 «О проектных предложениях по установлению границ Природного комплекса с их описанием и закреплением актами красных линий» с момента его

подписания было изменено 318 раз, а суммарная площадь природного комплекса уменьшилась более чем на 700 га с 1999 г.

Кроме того, в постановление Правительства г. Москвы от 10 сентября 2002 г. № 743-ПП «Об утверждении Правил создания, содержания и охраны зелёных насаждений и природных сообществ города Москвы» были внесены изменения, согласно которым получение порубочного билета для вырубki и пересадки деревьев и кустарников, находящихся в границах земельного участка, предоставленного для целей строительства и (или) реконструкции объектов капитального строительства, является необязательным. В результате определение количества деревьев, подлежащих вырубке, было отдано на усмотрение застройщиков, а соответствующие государственные органы не могут влиять на этот процесс.

С учётом изложенного, **Совет просит Президента РФ** выступить с законодательной инициативой по внесению следующих изменений в действующее законодательство:

1) восстановить в полном объёме институт экологической экспертизы как базовую основу реализации конституционного права на благоприятную окружающую среду - внести в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» изменения, расширяющие список объектов государственной экологической экспертизы федерального и регионального уровней. Включить в этот список все виды градостроительной документации, в частности, генеральные планы и схемы территориального планирования, правила землепользования и застройки, проекты планировки территории, проекты межевания территорий и т. д., проекты строительства и реконструкции объектов капитального строительства, а также линейных объектов, проектную документацию объектов, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на землях природных и озеленённых территорий.

2) внести в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» изменения, предусматривающие обязательность опубликования заключений государственной экологической экспертизы в сети Интернет на официальных сайтах государственных органов, ответственных за проведение экологической экспертизы, а также предоставление копий заключений государственной экологической экспертизы гражданам, общественным и некоммерческим организациям по их запросам.

3) внести в Градостроительный кодекс РФ изменения, предусматривающие обязательность опубликования заключений государственной экспертизы проектной документации и результатов

инженерных изысканий в сети Интернет на официальных сайтах государственных органов, ответственных за проведение государственной экспертизы проектной документации и инженерных изысканий, а также предоставление копий заключений государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий по запросам общественных и некоммерческих организаций и граждан.

4) внести в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» дополнения, регламентирующие процедуру оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) намечаемой хозяйственной и иной деятельности, являющейся объектом государственной экологической экспертизы либо государственной экспертизы проектной документации.

5) включить в состав Земельного кодекса Российской Федерации положения отменённой статьи 86 «Пригородные зоны» (т. е. восстановить данную статью) в редакции от 30 декабря 2008 г.

6) разработать и принять федеральные законы, устанавливающие границы и регламентирующие правовой режим пригородных зон городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

7) внести в ст. 61 «Охрана зелёного фонда городских и сельских поселений» Федерального закона «Об охране окружающей среды» дополнения, устанавливающие запреты на сокращение общей площади зелёного фонда городских и сельских поселений и на нецелевое использование зелёного фонда, а также занятых им земель.

8) внести изменения в статью 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации «Особенности осуществления градостроительной деятельности в субъектах Российской Федерации - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге» и изложить часть 3 данной статьи в следующей формулировке: *«Документами территориального планирования субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга являются генеральные планы городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Генеральные планы городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга включают в себя, в том числе сведения, предусмотренные статьёй 23 настоящего Кодекса...»*, и далее по тексту в действующей редакции кодекса. Также данную часть необходимо дополнить положениями о том, что:

- территориальное планирование в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге осуществляется в целях формирования пространственной среды, благоприятной для жизнедеятельности человека и устойчивого развития данных городов, исходя из интересов их жителей, а

также государственных интересов городов как субъектов Российской Федерации;

- генеральные планы городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга должны содержать общие положения о территориальном планировании, в том числе определяющие в качестве цели территориального планирования устойчивое экологическое, экономическое и социальное развитие города;

- задачи территориального планирования и мероприятия по территориальному планированию городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга должны быть определены в том числе в областях:

- обеспечения безопасности населения и территории городов, экологической безопасности, охраны окружающей среды и санитарно-эпидемиологического благополучия;

- сохранения, рационального использования и развития особо охраняемых природных территорий, природных и озеленённых территорий;

- охраны объектов культурного наследия и сохранения исторического облика городов; совершенствования архитектурно-художественного облика городов, функционально-планировочной и архитектурно-пространственной структуры их территории.

9) внести изменения в ч. 3 ст. 4 Градостроительного кодекса РФ, устанавливающие приоритет земельного, лесного, водного законодательства, законодательства об особо охраняемых природных территориях, об охране окружающей среды, об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации по отношению к градостроительному законодательству.

10) внести в ст. 219 Кодекса административного судопроизводства РФ, изменения, увеличивающие общий срок оспаривания решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделённых отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего, до одного года со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов.

11) внести в Уголовный кодекс РФ и Кодекс РФ об административных правонарушениях изменения, ужесточающие ответственность за экологические, земельные, градостроительные и смежные с ними преступления и правонарушения.

12) внести в Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»

изменения, исключая возможность установления льготных режимов для отдельных регионов и территорий по применению Градостроительного Кодекса РФ.

Также, с учётом изложенного, **Совет рекомендует Правительству Российской Федерации:**

- внести изменения в пункты 3, 39 Постановления Правительства РФ от 05 марта 2007 г. № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий», предусматривающие обязательность опубликования заключений государственной экологической экспертизы в сети Интернет на официальных сайтах государственных органов, ответственных за проведение экологической экспертизы, а также предоставление копий заключений государственной экологической экспертизы гражданам и общественным и некоммерческим организациям по их обращениям;

- закрепить обязанность соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления по размещению в интернете для всеобщего доступа документов о распоряжении земельными участками, включая разрешения на строительство.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации разработать и принять, в случае отсутствия, законы субъектов Российской Федерации «О зелёных насаждениях» и «О зелёных насаждениях общего пользования», используя в качестве модельных соответствующие законы Санкт-Петербурга.

Правительству Москвы:

- инициировать изменения в Градостроительный кодекс г. Москвы, закрепив в данном кодексе нормирование озеленённых территорий общего пользования, а также положения о том, что:

1) территориальное планирование в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге осуществляется в целях формирования пространственной среды, благоприятной для жизнедеятельности человека и устойчивого развития данных городов, исходя из интересов их жителей, а также государственных интересов городов как субъектов Российской Федерации;

2) генеральные планы городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга должны содержать общие положения о территориальном планировании, в том числе определяющие в качестве цели территориального

планирования устойчивое экологическое, экономическое и социальное развитие города;

3) задачи территориального планирования и мероприятия по территориальному планированию городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга должны быть определены в том числе в областях:

- обеспечения безопасности населения и территории городов, экологической безопасности, охраны окружающей среды и санитарно-эпидемиологического благополучия;

- сохранения, рационального использования и развития особо охраняемых природных территорий, природных и озеленённых территорий

- охраны объектов культурного наследия и сохранения исторического облика городов; совершенствования архитектурно-художественного облика городов, функционально-планировочной и архитектурно-пространственной структуры их территории.

- привести положения Порядка проведения компенсационного озеленения, утверждённого Постановлением Правительства Москвы от 29 июля 2003 г. № 616-ПП, в соответствии с требованиями Закона г. Москвы «О защите зелёных насаждений»:

1) в части терминологии (несоответствие терминов «компенсационное озеленение в денежной или натуральной формах», «денежная форма компенсационного озеленения», «компенсационное озеленение в натуральной форме» Порядка положениям Закона, который устанавливает, что в денежной и натуральной формах бывает не компенсационное озеленение, а «возмещение вреда» от вырубки зелёных насаждений, при этом компенсационное озеленение – натуральная форма возмещения вреда, «компенсационного озеленения в денежной форме» не бывает);

2) в части обязательности осуществления компенсационного озеленения (именно в том смысле, как его понимает Закон) во всех случаях повреждения или уничтожения зелёных насаждений;

3) в части обязательности возмещения вреда при вырубке деревьев и кустарников, произрастающих в охранных зонах инженерных сетей и коммуникаций;

- отменить постановление Правительства Москвы от 18 июля 2012 года № 338-ПП «О реализации статьи 3 Закона города Москвы от 11 апреля 2012 года № 12 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 25 июня 2008 года № 28 «Градостроительный кодекс города Москвы» и статью 8 Закона города Москвы от 5 мая 1999 года № 17 «О защите зелёных насаждений»»;

- принять в 2016 – 2017 гг. постановления, придающие статус ООПТ объектам/территориям согласно Перечню планируемых к созданию ООПТ, закреплённому законом г. Москвы № 37 от 6 июля 2005 г.;

- провести в 2016 г. кадастровый учёт всех городских ООПТ и объектов природного комплекса;

- внести изменения в постановление Правительства г. Москвы № 743-ПП от 10.09.2002 г. «Об утверждении Правил создания, содержания и охраны зелёных насаждений и природных сообществ города Москвы», в части закрепления обязательности получения порубочного билета для вырубki и пересадки деревьев и кустарников, находящихся в границах земельного участка, предоставленного для целей строительства и (или) реконструкции объектов капитального строительства.

Московской городской Думе:

1) внести в Закон г. Москвы «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве» изменения:

- устраняющие возможность (с закрытым, исчерпывающим перечнем возможных незначительных исключений) предоставления земельных участков в границах ООПТ государственным учреждениям сфер образования и здравоохранения, как создающее основу для нецелевого использования земельных участков на ООПТ и противоречащее действующему законодательству;

- устанавливающие запрет на осуществление деятельности по охране ООПТ государственными учреждениями сфер культуры, физической культуры и спорта, жилищно-коммунального хозяйства, а также иными неспециализированными учреждениями и организациями;

- устанавливающие приоритет использования ООПТ в природоохранных, научных, эколого-просветительских целях, для неинтенсивной рекреации;

- устанавливающие ограничения на использование земельных участков на ООПТ в культурно-просветительских, физкультурно-оздоровительных и спортивных целях, а также на предоставление земельных участков на территории ООПТ гражданам, юридическим лицам, общественным и религиозным объединениям, в частности, государственным учреждениям сфер культуры, физической культуры и спорта;

- излагающие дефис второй в части 2 статьи 30 данного закона в следующей редакции: « - возведение объектов капитального строительства, не связанных с целевым назначением особо охраняемой природной территории. Возведение объектов капитального строительства, связанных с целевым назначением особо охраняемой природной территории, допускается

только при наличии положительных заключений государственной экологической экспертизы и государственной экспертизы проектной документации.»»;

2) отменить Закон города Москвы от 11 апреля 2012 г. № 12 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 25 июня 2008 г. № 28 «Градостроительный кодекс города Москвы» и статью 8 Закона города Москвы от 5 мая 1999 г. № 17 «О защите зелёных насаждений»»;

3) принять закон города Москвы, регулирующий отношения по содержанию, –использованию, охране территорий и объектов природного комплекса общего пользования, чётко закрепляющий определение природного комплекса (аналогичное федеральной норме) и целевое назначение территорий и объектов природного комплекса (природоохранное, экологическое, рекреационное, оздоровительное, санитарно-гигиеническое, ландшафтообразующее), устанавливающий строгий охранный статус таких территорий и объектов, а также запрет на уменьшение площадей территорий и объектов природного комплекса, корректировку их границ;

4) внести изменения в формулировки некоторых статей Закона г. Москвы «О защите зелёных насаждений»:

- статью 10 изложить в следующей редакции: «Вред в денежной форме, причинённый повреждением или уничтожением зелёных насаждений, подлежит возмещению, за исключением случаев, предусмотренных статьёй 14 настоящего Закона.

Размер подлежащего возмещению вреда в денежной форме определяется по утверждённым Правительством Москвы методикам расчётов, исходя из компенсационной стоимости зелёных насаждений.

Оценка вреда в денежной форме, причинённого всеми видами вредного воздействия, проводится:

- при повреждении или незаконном уничтожении зелёных насаждений;
- при правомерной вырубке деревьев и кустарников, замене травянистой растительности твёрдыми покрытиями;

- при проведении экологической экспертизы проектов и оценке воздействия осуществляемой и планируемой деятельности на зелёные насаждения;

- при разработке разделов оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) в проектах, затрагивающих озеленённые территории и зелёные насаждения.

Возмещение вреда производится в денежной и натуральной форме (компенсационное озеленение).

В целях возмещения вреда вследствие повреждения или уничтожения зелёных насаждений поощряется страхование зелёных насаждений их владельцами и пользователями, в том числе путём предоставления в установленном порядке налоговых льгот.

Возмещение вреда в любой форме не освобождает лиц, виновных в противоправном повреждении или уничтожении зелёных насаждений, от административной, дисциплинарной или уголовной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации, города Москвы и настоящим Законом.»;

- наименование и абзац 1 статьи 14 изложить в следующей редакции:

«Статья 14. Вред в денежной форме, не подлежащий возмещению

Не подлежит возмещению вред в денежной форме, причинённый зелёным насаждениям, в случаях:».

3. Недопустимая концентрация широчайших полномочий в земельной и градостроительной сферах у Правительства Москвы. Создание и деятельность непредусмотренной федеральным законодательством, неподотчётной населению Градостроительно-земельной комиссии (ГЗК) во главе с мэром Москвы.

Ещё одной тенденцией, наблюдаемой в г. Москве, является передача полномочий в земельной и градостроительной сферах от органа законодательной власти – Московской городской Думы - в исключительное ведение исполнительного органа власти - Правительства Москвы. Таким образом, Правительство Москвы обладает теперь широчайшими полномочиями в земельной и градостроительной сферах, что представляется недопустимым. Это является в т. ч. следствием фактического отсутствия в Москве системы местного самоуправления.

Так, в соответствии с изменениями, внесёнными в Устав города Москвы в 2006 г., из ведения Московской городской Думы были исключены следующие полномочия:

- установление порядка управления и распоряжения собственностью города Москвы;

- установление порядка разграничения собственности города Москвы и собственности муниципальных образований;

- установление полномочий органов государственной власти города Москвы в области использования, охраны, контроля за использованием и охраной земли, других природных ресурсов, памятников истории и культуры в городе Москве;

- установление порядка осуществления градостроительной деятельности на территории города Москвы;

- установление по представлению Мэра Москвы перечня объектов недвижимости и описаний границ земельных участков на территории города Москвы, которые не могут быть отчуждены или переданы в аренду.

Большинство из этих полномочий были переданы Правительству Москвы.

В 2014 г. из ведения Московской городской Думы в исключительное ведение Правительства г. Москвы было передано такое важнейшее полномочие как утверждение и изменение правил землепользования и застройки, а в декабре 2015 г., согласно изменениям, внесённым в Градостроительный кодекс города Москвы - утверждение и изменение норм и правил градостроительного проектирования в Москве.

Законом г. Москвы от 07 мая 2014 г. № 28 была отменена ч. 5 ст. 30 Градостроительного кодекса города Москвы, которой было предусмотрено ежегодное информирование Правительством Москвы Московской городской Думы о ходе реализации Генерального плана города Москвы.

В г. Москве на основании ст. 23 Закона города Москвы от 20 декабря 2006 г. № 65 «О Правительстве Москвы» и в соответствии с постановлением Правительства Москвы от 16 ноября 2010 г. № 1019-ПП «О создании Градостроительно-земельной Комиссии г. Москвы», создана Градостроительно-земельная комиссия города Москвы (ГЗК). В соответствии с ч. 1 ст. 23 Закона города Москвы от 20 декабря 2006 г. № 65 комиссии, создаваемые Правительством Москвы, занимаются изучением различных вопросов и выработкой рекомендаций по их решению. Таким образом, согласно данному Закону, результаты деятельности ГЗК носят рекомендательный характер.

ГЗК действует в соответствии с Положением, утверждённым постановлением Правительства Москвы от 02 октября 2012 г. № 528-ПП, и является коллегиальным совещательным органом. Возглавляет ГЗК мэр Москвы С. С. Собянин. ГЗК создана в целях оперативного рассмотрения вопросов в области градостроительства, использования земельных участков, предназначенных под строительство (реконструкцию) градостроительных объектов.

Согласно п. 1 Приложения 1 к постановлению Правительства Москвы от 16 ноября 2010 г. № 1019-ПП, решения ГЗК являются поручениями для органов исполнительной власти г. Москвы. Таким образом, постановление Правительства Москвы от 16 ноября 2010 г. № 1019-ПП в части статуса

решений ГЗК противоречит требованиям Закона города Москвы от 20 декабря 2006 г. № 65 «О Правительстве Москвы».

Данная комиссия фактически обладает широкими полномочиями, в которые входят, в частности, принятие решений о подготовке градостроительного плана земельного участка (ГПЗУ) на реконструкцию и новое строительство, изменение разрешённого использования земельного участка, одобрение проекта планировки территории, изменение сроков выполнения обязательств застройщиков по проектированию, строительству, вводу в эксплуатацию, установленным договорами аренды (пользования) земельных участков и т. д.

Создание комиссий, решения которых были бы юридически обязательными для органов государственной власти, законодательством не предусмотрено.

Между тем, именно на основании решений указанной комиссии утверждаются документы планировки территорий (в том числе не подлежащих застройке природных территорий), предусматривающие их масштабную застройку.

При этом данная комиссия неподотчётна населению, деятельность её закрыта и непрозрачна. Протоколы ГЗК не публикуются, в открытом доступе отсутствуют. Но на них базируются все последующие градостроительные решения и документы. При этом, градостроительные решения ГЗК вторгаются в имущественные права москвичей, что недопустимо, т. к. градостроительным законодательством не могут регулироваться имущественные отношения.

С учётом изложенного, **Совет рекомендует:**

Московской городской Думе:

- перераспределить полномочия (в соответствии с действующим законодательством), в частности, передать право принятия части градостроительных решений, от Правительства Москвы Московской городской думе.

Генеральной прокуратуре РФ:

- провести проверку деятельности ГЗК;
- запросить надлежаще заверенные копии всех протоколов и решений ГЗК с момента её создания и провести проверку в отношении принятых этой комиссией решений на соответствие документам территориального планирования и законодательству;

- принять меры прокурорского реагирования – внести представление об устранении нарушений путём ликвидации ГЗК, как несоответствующей

Градостроительному кодексу РФ структуре, принести протест на постановление Правительства Москвы от 16 ноября 2010 г. № 1019-ПП «О создании Градостроительно-земельной Комиссии г. Москвы»;

- по результатам проверки привлечь лиц, участвовавших в деятельности ГЗК и в принятии и реализации незаконных решений, к ответственности.

Правительству г. Москвы:

- приостановить действие решений Градостроительно-земельной комиссии вплоть до упразднения данной комиссии;

- упразднить Градостроительно-земельную комиссию, отменить постановление Правительства Москвы от 16 ноября 2010 г. № 1019-ПП «О создании Градостроительно-земельной Комиссии г. Москвы».

4. Неразработанность в законодательстве механизмов учёта мнения граждан при принятии и реализации градостроительных решений, неиспользование имеющихся механизмов. Многочисленные нарушения при организации и проведении публичных процедур по информированию граждан и выявлению их мнения, а также при рассмотрении обращений граждан.

В настоящее время в законодательстве Российской Федерации и её субъектов (включая Москву) отсутствуют эффективные, действенные механизмы выявления и учёта мнения жителей при разработке, принятии и реализации градостроительных решений, а также решений, реализация которых может повлечь негативное воздействие на окружающую среду и, соответственно, нарушение прав граждан. Это приводит к тому, что мнение людей, живущих или владеющих недвижимым имуществом непосредственно рядом со строящимися объектами, систематически не учитывается, что порождает многочисленные конфликты.

В то же время возникла тенденция (пример – г. Москва), когда важные вопросы, требующие профессиональных знаний в сфере охраны окружающей среды (использование и содержание ООПТ, объектов природного комплекса, зелёных насаждений), выносятся на голосование жителей, не имеющих необходимых компетенций, при этом такие голосования проводятся на электронных ресурсах (пример – голосования на портале «Активный гражданин» в Москве по режиму ухода за газонами и сбору листового опада).

В качестве процедуры информирования населения о градостроительных решениях чаще всего используются публичные слушания. По информации граждан и инициативных групп, имеющих право на участие в публичных и общественных слушаниях, а также муниципальных депутатов, процедурные нарушения, допускаемые организаторами слушаний, стали почти

повсеместным явлением. К наиболее распространённым процедурным нарушениям относятся:

- отсутствие проверки у участников публичных слушаний документов, удостоверяющих проживание, работу или наличие недвижимости на соответствующей территории;

- непредоставление на публичные и общественные слушания документации в полном объёме;

- заполнение зала до начала слушаний либо неизвестными людьми (при этом их принадлежность к территории, в границах которой проводятся публичные слушания, не выясняется), либо сотрудниками районных управ (в таком случае для остальных участников слушаний в зале часто не остаётся места);

- препятствование (в некоторых случаях сопровождаемое физическим воздействием) входу местных жителей в зал для участия в собрании участников слушаний с помощью неизвестных людей или сотрудников правоохранительных органов;

- отказ в предоставлении возможности для выступления с предполагаемым «нежелательным» содержанием;

- несоответствие заключения о результатах публичных слушаний либо протоколов публичных или общественных слушаний реальному содержанию выступлений на слушаниях, а также содержанию замечаний и предложений участников слушаний.

Также повсеместны систематические нарушения органами исполнительной власти, местного самоуправления и правоохранительными органами, включая органы прокуратуры, законодательства о рассмотрении обращений граждан. В Совет поступают жалобы граждан на то, что указанные органы не принимают надлежащих мер по их обращениям о нарушении экологического, градостроительного, земельного и иного законодательства, зачастую нарушают сроки рассмотрения обращений, отвечают не по существу, ограничиваясь формальными «отписками», допускают другие нарушения соответствующего законодательства.

С учётом изложенного, **Совет рекомендует:**

Правительству Российской Федерации и профильным комитетам Государственной Думы и Совета Федерации:

- повысить статус и усовершенствовать процедуру проведения публичных слушаний (подготовить и принять поправки в Градостроительный Кодекс РФ и Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», включая закрепление форм оповещения всех

жителей и собственников жилых помещений многоквартирных домов соответствующей территории о проведении публичных слушаний, обязательности учёта результатов публичных слушаний органами власти, требования об использовании на публичных слушаниях средств видеофиксации и интернет-трансляции - для обеспечения доверия к процедуре публичных слушаний со стороны граждан) в целях: исключения возможности использования административного ресурса и участия посторонних лиц, детализации процедуры для исключения возможности фальсификаций. При отсутствии надлежащего информирования всех жителей и собственников жилых помещений многоквартирных домов соответствующей территории о проведении публичных слушаний, публичные слушания признаются несостоявшимися.;

- разработать и законодательно установить оперативную процедуру выявления и обязательного учёта мнения населения – волеизъявления - на обязательных по каждому проекту предварительных слушаниях, которые должны проводиться до разработки любой градостроительной документации (так называемых «нулевых чтений»). Принять участие в таких слушаниях помимо жителей и собственников жилых помещений многоквартирных домов соответствующей территории, имеют право депутаты и представители общественности. В случае отрицательного волеизъявления на предварительных слушаниях последующая разработка градостроительной документации не проводится.;

- разработать механизм разрешения градостроительных конфликтов, предусмотрев создание соответствующих специальных комиссий в каждом субъекте Российской Федерации. В составе данного механизма необходимо также предусмотреть требование о формировании такой комиссии с участием представителей органов исполнительной власти, уполномоченных по правам человека, жителей и собственников многоквартирных домов конкретной территории, на которой возник градостроительный конфликт, членов Совета по правам человека (факультативно). Комиссию необходимо наделить полномочиями по приостановлению строительства до разрешения конфликта. Выступить с законодательной инициативой по закреплению разработанного механизма в федеральном законодательстве.;

- разработать механизм выяснения мнения жителей относительно планов градостроительного развития городов, документов территориального планирования (помимо публичных слушаний по проектам генеральных планов), предусмотрев требования по обязательному учёту высказанного гражданами мнения. Выступить с законодательной инициативой по закреплению разработанного механизма в федеральном законодательстве.

Генеральной прокуратуре РФ, МВД РФ:

- ужесточить контроль за соблюдением законодательства при организации и проведении публичных и общественных слушаний.

Органам местного самоуправления:

- детально регламентировать процедуру организации и проведения публичных слушаний, предусмотрев требования по проверке участия в публичных слушаниях надлежащих субъектов (в частности, требование о проверке паспортов с соответствующей регистрацией, справок с места работы, документов о регистрации прав).

С учётом изложенного **Совет также полагает необходимым выразить обеспокоенность действиями Правительства города Москвы** в связи с учащающимися случаями принятия им решений по результатам голосований на сайте портала «Активный гражданин», а также принятием Постановления Правительства Москвы от 08 октября 2015 г. № 653-ПП «О проведении в городе Москве эксперимента по организации и проведению публичных слушаний при осуществлении градостроительной деятельности с использованием общегородских информационных сервисов».

5. Часто встречающиеся, особенно в Москве, случаи недопустимого применения насилия к гражданам, защищающим своё право на благоприятную окружающую среду, а также невыполнение должностных обязанностей сотрудниками правоохранительных органов.

Градостроительная политика, сопряжённая с вырубкой зелёных насаждений и застройкой природных территорий, порождает огромное количество конфликтных ситуаций между гражданами и застройщиками. Подчас такие конфликты сопровождаются физическим и психологическим насилием над гражданами.

Например, только за 2015 год в разных районах Москвы при защите парков и скверов от застройки пострадало (получило различные травмы) несколько десятков человек, в том числе одному человеку были нанесены тяжёлые травмы, один человек погиб. Очень часто физическое насилие по отношению к защитникам природы применяется сотрудниками нанимаемых застройщиками ЧОПов, охраняющих места предполагаемого строительства.

Аналогичная ситуация в Москве повторяется и с начала 2016 г.: в районах Раменки, Гагаринский и Тимирязевский в отношении граждан, протестующих против строительства, применялось насилие сотрудниками ЧОП при полном попустительстве и бездействии сотрудников полиции. По свидетельствам общественности, сотрудники полиции чаще всего в таких случаях действуют по следующему сценарию: они некоторое время

наблюдают за подобными действиями ЧОП, затем вмешиваются в конфликт, но при этом задерживают не сотрудников ЧОП, а защищающих свои права москвичей. При этом имеются случаи применения насилия и сотрудниками полиции. Задерживались полицией граждане в районах Раменки, Тёплый Стан и Тимирязевский, впоследствии они приговаривались судом к административному аресту и штрафам.

Общественными организациями зафиксирован один случай, когда офицер полиции, майор Обьедков М. Ю. (УВД САО г. Москвы), отказался 27 августа 2015 г. участвовать в подобных действиях и задерживать граждан, находящихся в парке, для дальнейшего привлечения к ответственности по ст. 20.2.2 КоАП РФ. В дальнейшем М. Ю. Обьедков был уволен со службы. Его попытки восстановиться на работе в судебном порядке не привели к каким-либо результатам. При этом в отношении сотрудников ЧОП, применявших насилие, ни одно уголовное дело не возбуждено.

Агрессивные действия сотрудников полиции отмечали в своём выступлении на специальном заседании СПЧ и жители г. Краснодара, протестовавшие против «капитального ремонта» автомобильной дороги А-136 на участке жилых домов по улице Ростовское шоссе, сопровождающегося уничтожением зелёной зоны между дорогой и домами.

С учётом изложенного **Совет рекомендует:**

Генеральной прокуратуре РФ:

- провести тщательное расследование каждого случая применения насилия, в том числе с причинением вреда здоровью, сотрудниками ЧОП по отношению к гражданам, защищающим своё право на благоприятную окружающую среду; по результатам расследований – привлечь сотрудников ЧОП, виновных в применении насильственных действий по отношению к гражданам, к уголовной ответственности;

МВД РФ и Генеральной прокуратуре РФ:

- провести тщательное расследование законности действий сотрудников полиции, надлежащего выполнения ими своих должностных обязанностей в каждом из случаев применения насилия к гражданам со стороны сотрудников ЧОП, а также в каждом из случаев задержания граждан сотрудниками полиции; по результатам расследований – привлечь сотрудников полиции, виновных в бездействии и в незаконных задержаниях граждан, к ответственности;

МВД РФ:

- провести всестороннюю проверку обоснованности увольнения майора Обьедкова М. Ю. и принять меры по восстановлению его на работе.

Настоящие рекомендации приняты Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека « _20_ » мая 2016 г. путём заочного голосования.

Приложение к рекомендациям:

1. Справка по обращениям жителей г. Москвы по конфликтным ситуациям в сфере реализации градостроительных проектов в г. Москве, поступившие в Совет
2. Справка о ситуации в регионах (Краснодар Нижний Новгород, Казань)

Председатель Совета

М. Федотов