

УДК 342.55

DOI: 10.34670/AR.2026.35.34.023

Проблемы реализации законодательства города Москвы о территориальном планировании

Бутусов Станислав Андреевич

Аспирант,
Российский государственный
университет правосудия им. В.М. Лебедева,
117418, Российская Федерация,
Москва, ул. Новочеремушкинская, 69;
e-mail: butusov.s@mail.ru

Аннотация

В статье исследуются актуальные проблемы реализации законодательства города Москвы о территориальном планировании. На основе анализа федерального и московского градостроительного законодательства, Генерального плана города Москвы, утверждённого Законом города Москвы от 5 мая 2010 г. № 17, а также правоприменительной практики в работе выявлены пробелы правового регулирования механизма реализации целей территориального планирования, установлены недостатки в организации общественного участия при принятии градостроительных решений, определены проблемы организации мониторинга Генерального плана. Автор обосновывает необходимость законодательного закрепления обязательных процедур общественных обсуждений при разработке и корректировке документов территориального планирования Москвы, формирования независимой системы мониторинга реализации Генерального плана, а также устранения коллизий между нормами о территориальном планировании и актами Правительства Москвы об отраслевом развитии. Сформулированы предложения по совершенствованию законодательного регулирования в указанной сфере.

Для цитирования в научных исследованиях

Бутусов С.А. Проблемы реализации законодательства города Москвы о территориальном планировании // Вопросы российского и международного права. 2026. Том 16. № 4А. С. 194-206. DOI: 10.34670/AR.2026.35.34.023

Ключевые слова

Территориальное планирование, Генеральный план Москвы, градостроительное законодательство, общественные обсуждения, мониторинг реализации Генерального плана, законодательство города Москвы, функциональные зоны, полицентрическое развитие, присоединённые территории, комплексное развитие, управление городским развитием, публичное участие.

Введение

Территориальное планирование занимает особое место в системе публично-правового регулирования пространственного развития крупнейших городов. Для Москвы (субъекта Российской Федерации, осуществляющего одновременно функции столицы государства), вопрос о качестве законодательства в данной сфере приобретает принципиальное значение: решения, принимаемые в рамках градостроительного регулирования, определяют условия жизни нескольких миллионов человек, конфигурацию транспортной и инженерной инфраструктуры, характер взаимодействия города с прилегающими регионами. Между тем правовое регулирование территориального планирования Москвы страдает рядом системных недостатков, которые не устранены ни в ходе реформы 2017 года, существенно изменившей Закон города Москвы от 5 мая 2010 г. № 17 «О Генеральном плане города Москвы» (далее – Закон о Генеральном плане) [Закон о Генеральном плане, 2010], ни в результате последующих корректировок. Настоящая статья посвящена анализу трёх взаимосвязанных проблемных блоков: механизму реализации целей законодательства о территориальном планировании и его нормативной обеспеченности, состоянию публичного участия в формировании документов территориального планирования, а также организации мониторинга Генерального плана города Москвы.

Механизм реализации целей законодательства города Москвы о территориальном планировании

Правовую основу территориального планирования Москвы составляют Градостроительный кодекс Российской Федерации [Градостроительный кодекс РФ, 2004], Закон города Москвы от 25 июня 2008 г. № 28 «Градостроительный кодекс города Москвы» [Градостроительный кодекс г. Москвы, 2008] и Закон о Генеральном плане. Редакция Генерального плана 2017 года включает четыре обязательных компонента – положение о территориальном планировании, карту планируемого размещения объектов регионального значения, карту границ города и административных округов, карту функциональных зон – каждый из которых отвечает требованиям статьи 24 Градостроительного кодекса города Москвы. Цели, зафиксированные в пункте 1.1 Генерального плана, – повышение уровня жизни населения, обеспечение инвестиционной привлекательности, ускоренное развитие инновационных секторов экономики – вписываются в принципы устойчивого развития, принятые в международной градостроительной практике. Оговоримся: соответствие целям декларативного уровня само по себе ещё не гарантирует действенности правового механизма их реализации.

Анализ правовой конструкции Закона о Генеральном плане выявляет здесь существенные пробелы. Законодательство города Москвы не закрепляет самостоятельного механизма реализации Генерального плана – ни в части обязательных инструментов, ни в части ответственности за их применение. Сам документ формулирует цели, обозначает ориентиры пространственного развития, устанавливает функциональные зоны, однако связь между этими ориентирами и конкретными способами их достижения – государственными программами, адресными инвестиционными программами, нормативами градостроительного проектирования – на уровне закона попросту отсутствует. Между целеполаганием и инструментарием образуется разрыв. В научной литературе по градостроительному праву исследование фиксирует аналогичную проблему применительно к российскому территориальному

планированию в целом: «документы данного вида традиционно формулируют цели без инструментализации путей их достижения» [Трутнев, Бандорин, 2010]. Применительно к Москве этот изъян проявляется вполне наглядно – реализация масштабных программ (реновации жилищного фонда, комплексного развития территорий, строительства метрополитена) ведётся на основании отдельных нормативных актов, не проходящих процедуры проверки соответствия Генеральному плану.

Экологическая составляющая территориального развития урегулирована в Генеральном плане достаточно подробно – пункт 1.3 Закона о Генеральном плане охватывает охрану природных объектов, ограничение негативного воздействия на городскую среду и формирование природно-экологических территорий. Постановление Правительства Москвы от 27 декабря 2024 г. № 3159-ПП «О порядке разработки отраслевой схемы развития зелёного фонда» формально следует той же логике [Постановление Правительства Москвы № 3159-ПП, 2024]. Между тем нормы Генерального плана об озеленённых территориях и положения отраслевой схемы друг с другом явно не согласованы. Схема разрабатывается «по мере возникновения потребностей» – формулировка, которая прямо исключает привязку к фиксированным плановым показателям и превращает инструмент перспективного планирования в инструмент оперативного реагирования на запросы исполнительных органов. Преимущество между документами территориального планирования и их отраслевой конкретизацией при такой конструкции не обеспечивается.

Отдельного внимания заслуживает принцип полицентрического развития, провозглашённый в Законе о Генеральном плане. Его содержание – формирование компактных городских образований и многофункциональных кластеров на присоединённых территориях – само по себе обоснованно и отражает объективную потребность в разгрузке исторического центра. Н. Б. Косарева в своём исследовании фиксирует, однако, что полицентрическая модель в российских условиях сохраняет по преимуществу декларативный характер там, где правовой механизм её воплощения не предусматривает обязательного перераспределения инфраструктурных мощностей и рабочих мест с центральных территорий на периферийные [Косарева, Полиди, 2019]. Применительно к Москве это означает следующее: административно-правовые инструменты стимулирования инвестиций в новые точки притяжения на присоединённых территориях на уровне закона попросту не созданы. Декларация о полицентризме лишается тем самым какого-либо юридически значимого содержания.

Из проведённого анализа вытекают три взаимосвязанных наблюдения. Закон о Генеральном плане не содержит нормы, прямо обязывающей органы исполнительной власти Москвы приводить государственные программы и адресные инвестиционные программы в соответствие с плановыми ориентирами – а значит, реализация Генерального плана определяется административным усмотрением, а не правовым принуждением. Инструменты перевода плановых положений в обязательные предписания – нормативы, квоты, расчётные показатели – либо не приняты вовсе, либо рассредоточены по множеству подзаконных актов, не образуя целостной системы регулирования. Наконец, механизм комплексного развития территорий, активно применяемый в Москве с начала 2020-х годов, до сих пор лишён законодательно закреплённой обязательной проверки соответствия проектов КРТ Генеральному плану – существующая процедура носит сугубо формальный характер и не способна выполнять контрольную функцию.

Таким образом, действующее законодательство города Москвы о территориальном планировании закрепляет развёрнутую систему целей, достаточно детально описывает желаемый облик городской среды в горизонте до 2035 года, однако не формирует полноценного правового механизма достижения этих целей. Фактическая реализация Генерального плана происходит не через закреплённые в законе инструменты, а через адаптивное нормотворчество Правительства Москвы, которое обладает широкими дискреционными полномочиями и не связано законодательно закреплённой обязанностью следовать плановым ориентирам.

Участие общественности в формировании законодательства города Москвы о территориальном планировании

Публичное участие в территориальном планировании является одним из принципов современного градостроительного права, получившим закрепление как в нормах федерального законодательства, так и в международных документах – Орхусской конвенции 1998 года [Орхусская конвенция, 1998], рекомендациях Совета Европы в сфере городского управления. В российской системе Градостроительный кодекс Российской Федерации предусматривает обязательное проведение публичных слушаний при разработке и изменении генеральных планов поселений и городских округов. Москва, однако, обладает особым статусом субъекта федерации, что порождает специфику применения данных норм.

Статья 23 Градостроительного кодекса города Москвы устанавливает, что «территориальное планирование в городе осуществляется с учётом прав и законных интересов физических и юридических лиц» [Градостроительный кодекс г. Москвы, 2008]. Между тем конкретный механизм учёта этих интересов при разработке и изменении Генерального плана в законодательстве города Москвы проработан крайне слабо. Закон о Генеральном плане 2010 года в изначальной редакции предусматривал проведение публичных слушаний перед его принятием, однако последующие редакции, включая масштабное изменение 2017 года, были приняты без обеспечения полноценного общественного участия в обновлённой процедуре. Законодательная реформа 2017 года существенно переработала содержательную часть Генерального плана, распространив его действие на присоединённые территории Троицкого и Новомосковского административных округов и актуализировав плановые показатели до 2035 года – однако публичные обсуждения данного документа в форме, гарантирующей реальное влияние граждан на его содержание, не проводились.

В научной литературе по градостроительному праву Д. А. Малышкина исследует формы общественного участия в пространственном планировании и фиксирует устойчивую тенденцию российской практики – замещение содержательного диалога с населением информационными процедурами, при которых граждане получают сведения об уже принятых решениях, оставаясь за пределами их выработки [Малышкина, 2022]. В московских условиях эта тенденция приобретает особую остроту – градостроительные решения концентрируются в аппарате Правительства Москвы и его профильных ведомствах: Комитете по архитектуре и градостроительству (Москомархитектура) и Москомстройинвесте. Чем уже круг принимающих решения, тем меньше институциональных возможностей для внешнего влияния на их содержание.

Самостоятельную правовую проблему образует соотношение публичных слушаний и общественных обсуждений – механизма, введённого Федеральным законом от 3 августа 2018 г.

№ 340-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Федеральный закон № 340-ФЗ, 2018] в качестве альтернативы традиционной слушательной процедуре. Общественные обсуждения организуются в более свободном режиме, требования к фиксации их результатов существенно снижены, а организатор сам определяет сроки и площадки проведения, располагая широкими дискреционными полномочиями. Применительно к Москве всё это означает, что городские власти получили возможность выбирать формат взаимодействия с жителями, практически не будучи ограниченными законодательными предписаниями о минимальных процедурных гарантиях.

Реальная практика оказалась жёстче любых теоретических опасений. При внесении существенных изменений в документы территориального планирования Москвы ни публичные слушания, ни общественные обсуждения в последние годы не проводились – ни в одном формате. Институциональный диалог с населением по вопросам пространственного развития города попросту не состоялся. Речь идёт не об отдельных упущениях, а о сложившейся административной практике, при которой процедуры участия граждан утратили функциональное значение, превратившись в необязательный атрибут градостроительного процесса.

Необходимо также отметить, что программа благоустройства Москвы, реализуемая с 2015 года и охватывающая к 2026 году около 3500 городских объектов, «по своим масштабам фактически сопоставима с реализацией Генерального плана – ею затрагиваются и переформируются значительные территории» [Собянин, 2026]. Однако правовой статус программы в соотношении с Генеральным планом не определён законодательно: её мероприятия не проходят обязательной проверки на соответствие положениям документа территориального планирования, а общественные обсуждения проводятся в рамках иных, менее обязывающих форматов.

Реализация программы реновации жилищного фонда, в рамках которой к 2025 году более 235 тысяч москвичей получили новые квартиры, демонстрирует ещё одну грань рассматриваемой проблемы [Итоги программы реновации, 2026]. Жители домов, включённых в программу, формально имели право выразить своё мнение на собраниях, однако правовые последствия подобного голосования носили ограниченный характер: квартал в целом мог быть включён в программу при согласии установленного большинства собственников, мнение несогласного меньшинства юридически нивелировалось. При этом вопросы функционально-планировочного преобразования кварталов в рамках реновации – формирование новых общественных пространств, изменение транспортной доступности, перераспределение плотности застройки – в полноценную процедуру общественного участия не включались.

Изложенное позволяет констатировать, что законодательство города Москвы о территориальном планировании не обеспечивает надлежащего публично-правового механизма участия граждан в формировании стратегических градостроительных документов. Декларируемый в статье 23 Градостроительного кодекса города Москвы принцип учёта интересов физических и юридических лиц остаётся нормой-принципом без процедурного наполнения применительно к Генеральному плану. Необходима разработка специального законодательного акта, регулирующего участие общественности в разработке и изменении Генерального плана Москвы, с закреплением обязательных этапов консультаций, их минимальной продолжительности, порядка учёта поступивших замечаний и обязательства

публичного мотивированного ответа на них.

Мониторинг реализации Генерального плана города Москвы

Мониторинг реализации генерального плана в государствах с развитой культурой городского управления – не вспомогательная процедура, а полноценный правовой институт. В содержательном отношении он охватывает систематическое наблюдение за достижением плановых показателей, оценку соответствия принимаемых градостроительных решений задачам, закреплённым в документе территориального планирования, и информирование законодательной власти об итогах реализации плана. В отечественной правовой науке тематика мониторинга градостроительных документов разработана слабее прочих разделов градостроительного права – пробел, отражающий общую недооценку контрольной функции в регулировании пространственного развития.

Федеральное законодательство предусматривает ведение ФГИС ТП и размещение документов территориального планирования в открытом доступе. Этим, по существу, регулирование исчерпывается. Градостроительный кодекс Российской Федерации не содержит специальных требований к мониторингу реализации генеральных планов, а положения о периодичности проверки их актуальности носят рекомендательный характер, оставляя вопрос на усмотрение органов публичной власти. Рекомендация – не обязанность. Именно поэтому генеральный план вправе формально оставаться в силе, тогда как градостроительная практика планомерно отступает от его положений на протяжении всего срока действия документа – и никакого правового механизма, способного зафиксировать это расхождение, законодательство не предлагает.

Московское законодательство не устанавливает обязательного мониторинга реализации Генерального плана – ни в части периодичности, ни в части формы отчётности. Закон о Генеральном плане не обязывает Правительство Москвы представлять Московской городской Думе сведения о ходе выполнения плановых показателей. Мониторинг. Формально он существует – но лишь как внутренняя функция исполнительной власти, сосредоточенная преимущественно в Москомархитектуре. Орган, разрабатывающий и реализующий документы территориального планирования, одновременно оценивает собственную работу – конфликт интересов, встроенный в саму конструкцию управления, устранить который без изменения законодательства невозможно.

Крупнейшие городские проекты последних лет наглядно обнажают последствия отсутствия независимой верификации. Строительство новых участков метрополитена – Трицкой линии в том числе – формально вписывалось в плановый приоритет скоростного внеуличного транспорта, закреплённый в Генеральном плане. Однако решения о конкретной трассировке участков, размещении депо и транспортно-пересадочных узлов принимались в режиме оперативного нормотворчества, минуя открытую проверку их соответствия плановым показателям. Схожая картина складывается в сфере комплексного развития территорий. Преобразование промышленных зон – ЗИЛа, Южного речного порта, Братцева – в целом следует плановой идеологии реорганизации производственных территорий, зафиксированной в Генеральном плане, между тем конкретные проектные параметры застройки (плотность, доля озеленения, обеспеченность социальной инфраструктурой) публично на соответствие нормативам не проверялись ни разу.

Постановление Правительства Москвы от 27 декабря 2024 г. № 3159-ПП о порядке

разработки отраслевой схемы зелёного фонда предусматривает учёт показателей озеленения и их динамическое обновление [Постановление Правительства Москвы № 3159-ПП, 2024]. В известной мере подобный механизм воспроизводит отдельные элементы мониторинга применительно к конкретному сегменту городской среды. Тем не менее распространить данную модель на Генеральный план в целом невозможно без специального законодательного регулирования: разработка отраслевых схем носит ситуативный, а не системный характер и не охватывает транспортную, социальную и жилищную составляющие территориального развития.

Зарубежная практика предлагает вполне конкретные модели независимого контроля за исполнением плановых документов. В городе Берлине, например, «реализация мастер-плана контролируется специализированным органом (Сенатской администрацией по градостроительству) с ежегодной публикацией отчётов об исполнении плановых показателей» [Губайдуллина и др., 2018]. В Великобритании система annual monitoring report обязывает местные органы власти регулярно отчитываться перед национальным регулятором – причём отчёт не носит декларативного характера, а содержит верифицируемые данные по каждому плановому индикатору [Annual Monitoring Report, Cheltenham.gov.uk]. Формализованный мониторинг, как показывает исследование, повышает предсказуемость градостроительной среды для частных инвесторов, напрямую влияя на инвестиционную привлекательность городских территорий – цель, прямо провозглашённую в пункте 1.1 Закона о Генеральном плане Москвы.

Роль Московской городской Думы в контроле за реализацией Генерального плана остаётся законодательно не определённой. Обязательных ежегодных докладов Правительства Москвы об исполнении плана, выносимых на рассмотрение Думы, закон не предусматривает. Депутатский корпус вправе задействовать стандартные инструменты парламентского контроля – запросы, заслушивание членов Правительства, – однако системного наблюдения за плановыми показателями в рамках парламентской деятельности не ведётся. Пробел принципиальный: законодательный орган, утвердивший Генеральный план, лишён инструментов проверки того, реализуется ли утверждённый им документ.

Ситуацию осложняет и то, что сам Генеральный план в значительной части сформулирован через качественные ориентиры, лишённые числового выражения. Положения о формировании природно-экологических территорий, компактных городских образований, полицентрического развития не сопровождаются измеримыми индикаторами – без которых объективный мониторинг методологически невозможен. Пока качественные цели не переведены в конкретные показатели (такие как: долю озеленённых территорий, численность рабочих мест за пределами исторического центра, охват населения общественным транспортом в нормативные временные интервалы) мониторинг остаётся описанием сделанного, а не оценкой достигнутого.

Итак, представим проблемы и меры по совершенствованию ниже.

**Таблица 1 - Проблемы и меры совершенствования законодательства Москвы
о территориальном планировании**

Проблема	Меры совершенствования
Отсутствие правового механизма реализации целей Генерального плана (разрыв между целями и инструментами)	Закрепить на законодательном уровне обязательность соответствия государственных программ и инвестиционных проектов Генеральному плану; установить систему нормативов и показателей реализации; ввести обязательную проверку проектов КРТ на соответствие Генеральному плану

Проблема	Меры совершенствования
Недостаточность процедур участия общественности в территориальном планировании	Принять специальный нормативный акт об обязательных общественных обсуждениях; установить четкие этапы, сроки и формы участия граждан; закрепить обязанность органов власти учитывать и мотивированно отвечать на замечания
Отсутствие системы мониторинга реализации Генерального плана	Ввести обязательный ежегодный мониторинг с публикацией отчетов; создать независимый орган мониторинга; закрепить парламентский контроль со стороны Московской городской Думы; разработать систему количественных показателей оценки реализации

Изложенное позволяет заключить, что отсутствие системы мониторинга реализации Генерального плана Москвы является самостоятельной и весомой правовой проблемой, порождающей риск постепенного расхождения между декларируемым и фактическим вектором пространственного развития города. Устранение данного пробела требует принятия специального законодательного акта об основах мониторинга реализации Генерального плана либо включения соответствующих норм в Закон о Генеральном плане и Градостроительный кодекс города Москвы.

Предложим внести определенные нормы в законодательство.

Первая из предлагаемых законодательных мер касается мониторинга реализации Генерального плана города Москвы. Закон № 17 в действующей редакции не возлагает на органы исполнительной власти города обязанности вести систематическое наблюдение за ходом выполнения плановых показателей и отчитываться перед Московской городской Думой о достигнутых результатах. Отсутствие подобного механизма влечёт вполне конкретное следствие – плановые цели не проходят независимой верификации, а представительный орган власти, утвердивший Генеральный план, лишается инструментов содержательного контроля за его исполнением. Без обязательной отчётности Генеральный план превращается в документ, существующий в правовом пространстве вне зависимости от того, реализуется он или нет.

Предлагается внести в Закон города Москвы от 5 мая 2010 г. № 17 «О Генеральном плане города Москвы» дополнение в виде статьи 2.1 следующего содержания:

Статья 2.1. Мониторинг реализации Генерального плана города Москвы

«1. Мониторинг реализации Генерального плана города Москвы (далее в настоящей статье – мониторинг) представляет собой систематическое наблюдение за достижением показателей территориального планирования, установленных Генеральным планом города Москвы, оценку соответствия принимаемых решений в области градостроительной деятельности положениям Генерального плана города Москвы, а также выявление оснований для актуализации Генерального плана города Москвы.

2. Мониторинг осуществляется уполномоченным органом исполнительной власти города Москвы в сфере градостроительной деятельности на постоянной основе. К проведению мониторинга привлекаются органы исполнительной власти города Москвы, осуществляющие государственное управление в сферах транспорта, экологии, жилищной политики, социальной защиты населения и экономического развития.

3. Мониторинг осуществляется по следующим направлениям:

а) реализация мероприятий по развитию транспортной инфраструктуры, предусмотренных Генеральным планом города Москвы;

б) формирование и развитие функциональных зон города Москвы в соответствии с картой функциональных зон Генерального плана города Москвы;

- в) обеспечение показателей озеленённости и формирования природно-экологических территорий города Москвы;
- г) размещение объектов регионального значения, предусмотренных Генеральным планом города Москвы;
- д) развитие инженерной инфраструктуры на присоединённых территориях города Москвы;
- е) иные направления в соответствии с положением о территориальном планировании, содержащимся в Генеральном плане города Москвы.

4. По результатам мониторинга уполномоченный орган исполнительной власти города Москвы в сфере градостроительной деятельности ежегодно, не позднее 1 апреля года, следующего за отчётным, подготавливает доклад о реализации Генерального плана города Москвы».

Вторая мера обращена к проблеме участия граждан в территориальном планировании. Статья 23 Градостроительного кодекса города Москвы провозглашает учёт прав и законных интересов физических и юридических лиц при осуществлении территориального планирования, однако конкретный порядок реализации названного принципа применительно к разработке и изменению Генерального плана законодательно не закреплён. Поправки 2017 года к Закону № 17, кардинально изменившие содержание Генерального плана и распространившие его действие на присоединённые территории, были приняты без организации полноценных общественных обсуждений. Население оказалось фактически отстранено от участия в формировании стратегического документа, определяющего пространственный облик города до 2035 года, – при том, что закон формально декларировал обратное.

Предлагается дополнить Закон города Москвы от 25 июня 2008 г. № 28 «Градостроительный кодекс города Москвы» статьёй 23.1 следующего содержания:

Статья 23.1. Общественные обсуждения при разработке и изменении Генерального плана города Москвы

«1. Разработка проекта Генерального плана города Москвы, а также внесение в него изменений, затрагивающих функциональное зонирование территории, перечень объектов регионального значения или границы функциональных зон, осуществляются с проведением обязательных общественных обсуждений в порядке, установленном настоящей статьёй.

2. Организатором общественных обсуждений является уполномоченный орган исполнительной власти города Москвы в сфере градостроительной деятельности. К участию в общественных обсуждениях приглашаются жители города Москвы, организации, осуществляющие деятельность на территории города Москвы, общественные объединения, профессиональные сообщества в сфере архитектуры и градостроительства, а также органы местного самоуправления муниципальных образований в городе Москве.

3. Общественные обсуждения включают следующие обязательные этапы:

а) размещение проекта документа или проекта изменений в открытом доступе на официальном сайте Правительства Москвы и в федеральной государственной информационной системе территориального планирования не менее чем за тридцать дней до начала принятия предложений и замечаний;

б) приём предложений и замечаний от участников общественных обсуждений в течение не менее чем тридцати дней;

в) проведение не менее двух публичных очных (в том числе с применением дистанционных технологий) заседаний с участием разработчиков проекта и представителей участников обсуждений;

г) подготовку сводного протокола общественных обсуждений, содержащего все поступившие предложения и замечания с мотивированным ответом на каждое из них;

д) размещение сводного протокола общественных обсуждений в открытом доступе на официальном сайте Правительства Москвы не позднее чем через двадцать дней после завершения этапа, указанного в подпункте «б» настоящей части.

4. Срок проведения общественных обсуждений не может быть менее шестидесяти дней. В случае если разработка проекта Генерального плана города Москвы или проекта изменений осуществляется применительно к территории административных округов, общественные обсуждения проводятся отдельно по каждому административному округу, затрагиваемому соответствующим проектом».

Третья, завершающая мера направлена на устранение разрыва между Генеральным планом и документами стратегического планирования города. Московское законодательство не устанавливает обязательной правовой связи между Генеральным планом как основным документом территориального планирования и государственными программами, адресной инвестиционной программой, иными плановыми актами. Строительство метрополитена, комплексное развитие территорий, программа реновации – всё это реализуется через самостоятельные программные документы, соответствие которых Генеральному плану в установленном законом порядке не проверяется. Названный пробел подрывает роль Генерального плана как правовой основы градостроительного зонирования и планировки территорий, прямо закреплённую статьёй 23 Градостроительного кодекса города Москвы.

Предлагается дополнить Закон города Москвы от 25 июня 2008 г. № 28 «Градостроительный кодекс города Москвы» статьёй 23.2:

Статья 23.2. Соответствие документов стратегического планирования города Москвы Генеральному плану города Москвы

«1. Государственные программы города Москвы, адресная инвестиционная программа города Москвы, отраслевые схемы развития инфраструктуры города Москвы, а также решения о комплексном развитии территорий должны соответствовать положениям Генерального плана города Москвы в части функционального зонирования территории, размещения объектов регионального значения и основных параметров развития инфраструктуры.

2. Проекты государственных программ города Москвы, адресной инвестиционной программы города Москвы и их изменений, предусматривающих создание, реконструкцию или ликвидацию объектов капитального строительства либо изменение функционального использования территорий, подлежат обязательному согласованию с уполномоченным органом исполнительной власти города Москвы в сфере градостроительной деятельности на предмет соответствия Генеральному плану города Москвы до их утверждения Правительством Москвы».

Заключение

Проведённый анализ выявил три взаимосвязанные группы проблем реализации законодательства города Москвы о территориальном планировании. Первая из них – нормативный разрыв между целями Генерального плана и инструментами их достижения – свидетельствует о том, что действующее законодательство создаёт систему деклараций без принудительного механизма реализации. Цели документа реализуются через административное усмотрение Правительства Москвы, а не через законодательно предписанные обязательства.

Вторая группа проблем связана с фактическим отсутствием полноценного публично-правового участия граждан в формировании документов территориального планирования: провозглашённый в законе принцип учёта интересов населения остаётся декларативным при отсутствии обязательных процедур, обеспечивающих содержательное влияние граждан на принимаемые решения. Третья группа проблем – дефицит мониторинга – означает, что законодательная власть, утвердившая Генеральный план, лишена инструментов систематического контроля за его исполнением.

В целях устранения выявленных проблем представляется необходимым: дополнить Закон о Генеральном плане нормами, обязывающими Правительство Москвы обеспечивать соответствие государственных программ плановым ориентирам; разработать специальный законодательный акт или развёрнутую главу в Градостроительном кодексе города Москвы, регулирующие обязательные процедуры участия общественности при разработке и изменении Генерального плана; закрепить институт обязательного ежегодного мониторинга реализации Генерального плана с публикацией отчётов и их рассмотрением Московской городской Думой; перевести качественные цели Генерального плана в систему измеримых плановых показателей, формирующих основу для объективной оценки результативности территориального планирования. Реализация данных предложений позволила бы перевести территориальное планирование Москвы из режима декларативного документооборота в режим работающего правового механизма управления пространственным развитием столицы.

Библиография

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 30.01.2026) // Собрание законодательства РФ. – 03.01.2005. – № 1 (часть 1). – Ст. 16.
2. Градостроительный кодекс города Москвы : Закон г. Москвы от 25.06.2008 № 28 (ред. от 13.11.2024) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 29.07.2008. – № 42.
3. Закон о Генеральном плане города Москвы : Закон г. Москвы от 05.05.2010 № 17 (ред. от 27.12.2017) // Тверская, 13. – 03.06.2010. – № 67.
4. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (заключена в г. Орхусе 25.06.1998). – URL: <https://www.consultant.ru/>.
5. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 03.08.2018 № 340-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Собрание законодательства РФ. – 06.08.2018. – № 32 (Часть II). – Ст. 5133.
6. О порядке разработки отраслевой схемы развития зеленого фонда в городе Москве : Постановление Правительства Москвы от 27.12.2024 № 3159-ПП // Вестник Москвы. – 28.12.2024. – № 72. – Том 4.
7. Губайдулина Р.Т., Галиуллина Г.И., Сайфудинова Н.З. Региональное планирование в Германии // Скиф. Вопросы студенческой науки. – 2018. – № 12 (28). – С. 217-220.
8. Итоги реализации программы реновации жилищного фонда в Москве в 2017–2025 годах // Официальный сайт Правительства Москвы. – URL: <https://www.mos.ru/renovation>.
9. Косарева Н.Б., Полиди Т.Д. Доступность жилья в России и за рубежом // Вопросы экономики. – 2019. – Т. 7. – С. 29-51.
10. Малышкина Д.А. Формы общественного участия в формировании городской среды // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки. – 2022. – № 1. – С. 85-95.
11. Собянин С.С. Итоги 2025 года и планы благоустройства Москвы на 2026 год // Официальный сайт Мэра Москвы. – URL: <https://www.mos.ru>.
12. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации о территориальном планировании. – М. : Фонд «Институт экономики города», 2010. – 484 с.
13. What is an Annual Monitoring Report? // Cheltenham.gov.uk. – URL: https://www.cheltenham.gov.uk/faqs/faq/53/what_is_an_annual_monitoring_report

Problems of Implementing the Legislation of the City of Moscow on Territorial Planning

Stanislav A. Butusov

Postgraduate Student,
Lebedev Russian State University of Justice,
117418, 69, Novocheremushkinskaya str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: butusov.s@mail.ru

Abstract

The article examines current problems of implementing the legislation of the city of Moscow on territorial planning. Based on an analysis of federal and Moscow urban planning legislation, the General Plan of the city of Moscow, approved by the Law of the City of Moscow No. 17 of May 5, 2010, as well as law enforcement practice, the work identifies gaps in the legal regulation of the mechanism for implementing territorial planning goals, establishes shortcomings in the organization of public participation in urban planning decision-making, and defines problems in organizing the monitoring of the General Plan. The author substantiates the need for legislative consolidation of mandatory procedures for public discussions in the development and adjustment of territorial planning documents of Moscow, the formation of an independent system for monitoring the implementation of the General Plan, as well as the elimination of conflicts between norms on territorial planning and acts of the Moscow Government on sectoral development. Proposals for improving legislative regulation in this sphere are formulated.

For citation

Butusov S.A. (2026) Problemy realizatsii zakonodatel'stva goroda Moskvy o territorial'nom planirovanii [Problems of Implementing the Legislation of the City of Moscow on Territorial Planning]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 16 (4A), pp. 194-206. DOI: 10.34670/AR.2026.35.34.023

Keywords

Territorial planning, General Plan of Moscow, urban planning legislation, public discussions, monitoring of General Plan implementation, legislation of the city of Moscow, functional zones, polycentric development, annexed territories, integrated development, urban development management, public participation.

References

1. *Gradostroitel'nyy kodeks goroda Moskvy* [Urban Planning Code of the City of Moscow]. (2008, June 25). Moscow City Law No. 28 (as amended on November 13, 2024).
2. *Gradostroitel'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii* [Urban Planning Code of the Russian Federation]. (2004, December 29). Federal Law No. 190-FZ (as amended on January 30, 2026).
3. Gubaydullina, R.T., Galiullina, G.I., & Sayfudinova, N.Z. (2018). Regional'noye planirovaniye v Germanii [Regional Planning in Germany]. *Skif. Voprosy studentcheskoy nauki*, (12), 217-220.
4. *Itogi realizatsii programmy renovatsii zhilishchnogo fonda v Moskve v 2017–2025 godakh* [Results of the Housing Renovation Program Implementation in Moscow in 2017-2025]. (2026). Official Website of the Moscow Government. Retrieved February 15, 2026, from <https://www.mos.ru/renovation>

5. Konventsiiya o dostupe k informatsii, uchastii obshchestvennostiv v protsesse prinyatiya resheniy i dostupe k pravosudiyu po voprosam, kasayushchimsya okruzhayushchey sredy [Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters]. (1998, June 25). United Nations Economic Commission for Europe (UNECE).
6. Kosareva, N.B., & Polidi, T.D. (2019). Dostupnost' zhil'ya v Rossii i za rubezhom [Housing Affordability in Russia and Abroad]. *Voprosy ekonomiki*, (7), 29-51.
7. Malyshkina, D.A. (2022). Formy obshchestvennogo uchastiya v formirovaniy gorodskoy sredy [Forms of Public Participation in Urban Environment Formation]. *Vestnik Permskogo natsional'nogo issledovatel'skogo politekhnicheskogo universiteta. Sotsial'no-ekonomicheskiye nauki*, (1), 85-95.
8. *O poryadke razrabotki otraslevoy skhemy razvitiya zelenogo fonda v gorode Moskve* [On the Procedure for Developing an Industry Scheme for the Development of the Green Fund in the City of Moscow]. (2024, December 27). Moscow Government Resolution No. 3159-PP.
9. *O vnesenii izmeneniy v Gradostroitel'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii i ot del'nyye zakonodatel'nyye akty Rossiyskoy Federatsii* [On Amendments to the Urban Planning Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation]. (2018, August 3). Federal Law No. 340-FZ (as amended on December 30, 2021).
10. Sobyenin, S.S. (2026). *Itogi 2025 goda i plany blagoustroystva Moskvyy na 2026 god* [Results of 2025 and Moscow Improvement Plans for 2026]. Official Website of the Mayor of Moscow. Retrieved March 29, 2026, from <https://www.mos.ru>
11. Trutnev, E.K., & Bandorin, L.E. (2010). *Kommentariy k Gradostroitel'nomu kodeksu Rossiyskoy Federatsii o territorial'nom planirovaniy* [Commentary on the Urban Planning Code of the Russian Federation on Territorial Planning]. Institut ekonomiki goroda.
12. What is an Annual Monitoring Report? (n.d.). Cheltenham Borough Council. Retrieved March 29, 2026, from https://www.cheltenham.gov.uk/faqs/faq/53/what_is_an_annual_monitoring_report
13. *Zakon o General'nom plane goroda Moskvyy* [Law on the General Plan of the City of Moscow]. (2010, May 5). Moscow City Law No. 17 (as amended on December 27, 2017).