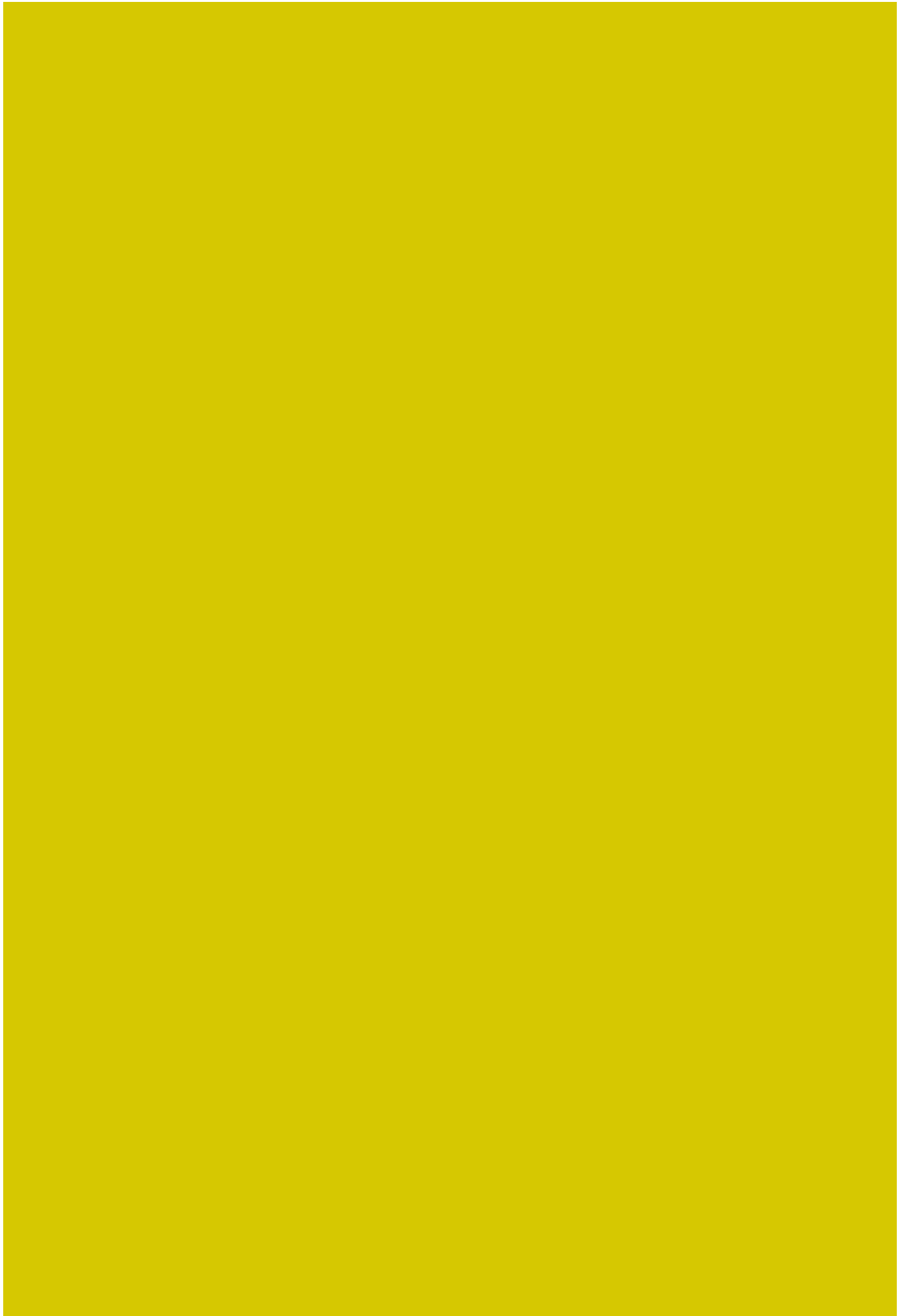




**ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ
ГОРОДА**

**КАКИЕ ВОПРОСЫ
ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЯ ДОЛЖНЫ
ОБСУЖДАТЬСЯ НА ПУБЛИЧНЫХ
СЛУШАНИЯХ?**
**КАК СООТНОСИТСЯ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ ПО ВОПРОСАМ
ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ С
РЕГУЛИРОВАНИЕМ ИНЫХ ИНСТИТУТОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ?**
**МЕСТО ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ
В ПРОЦЕССЕ ПОДГОТОВКИ И
УТВЕРЖДЕНИЯ ДОКУМЕНТОВ
ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЯ**
**ОРГАНЫ, УПОЛНОМОЧЕННЫЕ НА
ОРГАНИЗАЦИЮ И ПРОВЕДЕНИЕ
ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ**
УЧАСТНИКИ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ
**ПРЕДМЕТЫ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ
ПРИМЕНИТЕЛЬНО К РАЗЛИЧНЫМ
СЛУЧАЯМ**
**ИНСТИТУТ ПОДГОТОВКИ ЗАКЛЮЧЕНИЙ
О СООТВЕТСТВИИ ТРЕБОВАНИЯМ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРОЕКТОВ
ДОКУМЕНТОВ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫХ НА
ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ**
**ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ
ЛИЦ, В КОМПЕТЕНЦИЮ КОТОРЫХ
ВХОДЯТ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ И
ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ**
**ДОКУМЕНТЫ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ
И ИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**
**ОБЗОР СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ
ПРИМЕНЕНИЯ ИНСТИТУТА ПУБЛИЧНЫХ
СЛУШАНИЙ ПО ВОПРОСАМ
ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЯ**

ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ ПО ВОПРОСАМ ГРАДО- РЕГУЛИРОВАНИЯ



ВВЕДЕНИЕ

Институт публичных слушаний по вопросам градорегулирования существует в российской практике около десяти лет. За это время в российских городах сформировались разные подходы к правовому регулированию вопросов, связанных с организацией и проведением публичных слушаний, сложилась судебная практика. Можно отметить небольшое количество городов, в которых институт публичных слушаний получил развитие как полноценный инструмент правового градорегулирования. В остальных городах представители публичной власти не понимают правовую специфику публичных слушаний, а также не желают развивать этот институт. Поэтому вместо сокращения конфликтов при решении вопросов градорегулирования наблюдается рост конфликтных ситуаций и судебных разбирательств по обжалованию результатов публичных слушаний, что в целом дискредитирует институт публичных слушаний в глазах жителей города и иных правообладателей недвижимости как эффективный механизм обеспечения баланса частных и публичных интересов при принятии градостроительных решений.

В настоящем исследовании раскрыты различные аспекты, характеризующие правовую специфику института публичных слушаний, а также проанализирована сложившаяся правоприменительная практика, в том числе судебная, по обжалованию публичных слушаний, выявлены основные причины возникновения конфликтов по вопросам градорегулирования. Даны рекомендации по развитию института публичных слушаний как эффективного инструмента предотвращения конфликтов и соблюдения баланса прав и интересов различных субъектов при принятии градостроительных решений.

1. КАКИЕ ВОПРОСЫ ГРАДРЕГУЛИРОВАНИЯ ДОЛЖНЫ ОБСУЖДАТЬСЯ НА ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЯХ?

Публичные слушания по вопросам градорегулирования – это правовой институт, который в обязательном порядке должен применяться в городских округах и поселениях как обсуждение с участием жителей соответствующих проектов документов и заявлений, определенных Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее – ГрК РФ), до их утверждения органами местного самоуправления. ГрК РФ установил перечень документов и заявлений, в отношении которых публичные слушания проводятся в обязательном порядке. К ним относятся:

- проекты генеральных планов поселений или городских округов, а также предложения о внесении изменений в генеральные планы;
- проекты правил землепользования и застройки, а также предложения о внесении изменений в правила;
- проекты документации по планировке территории, а также предложения о внесении изменений в документацию по планировке территории:
 - проектов планировки территории, содержащих в своем составе проекты межевания территории,
 - проектов планировки территории, не содержащих в своем составе проектов межевания территории,
 - проектов межевания территории вне состава проектов планировки территории;
- заявления о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости, определенные правилами землепользования и застройки;
- заявления о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, определенных правилами землепользования и застройки.

Органы местного самоуправления по своей инициативе могут проводить публичные слушания по иным вопросам градостроительной деятельности, в отношении которых федеральное законодательство не требует проведения публичных слушаний. Например, в соответствии с правилами землепользования и застройки Екатеринбурга¹ и Перми² на публичных слушаниях рассматриваются проекты границ территорий, в отношении которых готовятся

1 Решение Екатеринбургской городской Думы от 13 ноября 2007 г. N 68/48 «Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа — муниципального образования «город Екатеринбург».

2 Решение Пермской городской Думы от 26 июня 2007 г. N 143 «Об утверждении Правил землепользования и застройки города Перми».

1 П. 6 ч. 1 ст. 68, ч. 2.3 ст. 43, ст. 44 ГрК Москвы; Приложение 2 к постановлению Правительства Москвы от 25.05.2011 г. № 229-ПП.

2 Это положение следует из части 17 статьи 46 ГрК РФ, где различаются две ситуации: 1) выдача ГПЗУ в отношении ранее сформированных земельных участков (образовывать которые нет необходимости); 2) впервые производимое образование новых земельных участков посредством документации по планировке территории, когда требуется, среди прочего, проводить и публичные слушания по обсуждению такой документации (но не «ГПЗУ в виде отдельного документа»).

3 Если физическое или юридическое лицо обращается в орган местного самоуправления с заявлением о выдаче ему градостроительного плана земельного участка, то проведение процедур, предусмотренных частями 1–16 ст. 46 ГрК РФ, не требуется. Орган местного самоуправления в течение 30 дней со дня поступления указанного обращения осуществляет подготовку градостроительного плана земельного участка и утверждает его. Орган местного самоуправления предоставляет заявителю градостроительный план земельного участка без взимания платы.

4 В составе проектов межевания территорий осуществляется подготовка градостроительных планов земельных участков, подлежащих застройке, и может осуществляться подготовка градостроительных планов застроенных земельных участков.

5 Могут быть исключения в части отсутствия факта кадастрового учета, но границы земельного участка имеются в наличии в силу соответствующих правоустанавливающих документов, имеющих правовую силу.

решения о развитии застроенных территорий в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Представляют интерес способы учета местными нормативными правовыми актами норм федерального законодательства, имеющих признаки несогласованности по вопросам публичных слушаний. Например, согласно статье 23 Земельного кодекса Российской Федерации, публичный сервитут устанавливается с учетом общественных слушаний, а согласно статьям 43, 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации границы зон действия публичных сервитутов устанавливаются в проекте межевания, которые в обязательном порядке рассматриваются на публичных слушаниях. Очевидно, что проводить слушания дважды по одному и тому же вопросу нелогично, также очевидно, что публичный сервитут не может располагаться на территориях общего пользования, должен накладываться свои ограничения на частные земельные участки, и такие ограничения должны где-то начинаться и где-то заканчиваться. Таким образом, чтобы установить публичный сервитут, необходимо произвести целый комплекс взаимосвязанных действий: отделить красными линиями территории общего пользования от остальных земельных участков, определить границы застроенных и формируемых земельных участков, на которые будут накладываться публичные ограничения, определить границы зон действия публичного сервитута. Все эти действия производятся при подготовке документации по планировке территории, поэтому в правилах землепользования и застройки Перми «публичные слушания по проекту документации по планировке территории, содержащему в себе границы зон действия публичных сервитутов, являются также общественными слушаниями, предусмотренными статьей 23 Земельного кодекса Российской Федерации».

Следует отметить феномен проведения в городе Москве публичных слушаний в отношении проекта документа, возможность существования которого не предусмотрена федеральным законодательством. Речь идет о градостроительном плане земельного участка (ГПЗУ) в виде самостоятельного документа, посредством которого впервые образуется земельный участок вне состава документации по планировке территории¹. Согласно ГрК РФ, не могут и не должны впервые производимые действия по образованию земельного участка (по определению границ впервые образуемого земельного участка) осуществляться отдельным документом в виде ГПЗУ, а только посредством проекта межевания, содержащего в своем составе ГПЗУ². Простой смысл этого положения ГрК РФ состоит в том, что каждый вновь образуемый земельный участок должен быть соотнесен с контекстом окружения, – с границами иных земельных участков. Противоправными и деструктивными будут действия по «вырыванию кусков земли» посредством так называемых отдельных документов в виде ГПЗУ.

Ситуация с градостроительными планами земельных участков, подготовленных в виде отдельных документов, показательна для системы градостроительного проектирования в городе Москве в следующих отношениях.

Во-первых, в количественном отношении ГПЗУ, подготовленные в виде отдельных документов, преобладают над всеми иными документами, подготавливаемыми в системе градостроительного проектирования в городе Москве. Этот факт свидетельствует об особенностях используемой в столице технологии точно-административного градостроительства как наследия прошлого времени. Искусственно созданная и «необязательная неизбежность» этой технологии определяется тем, что в Москве до настоящего момента не приняты правила землепользования и застройки (ПЗЗ), т.е. система зонально-правового градостроительного регулирования не только не создана, но и фактически отвергается.

Во-вторых, есть правовая сторона вопроса: ГПЗУ, подготовленные в виде отдельных документов в Москве, применяются с противоречиями нормам федеральных законов.

1) ГПЗУ могут существовать в двух видах: ГПЗУ в составе документации по планировке территории и ГПЗУ как отдельный документ. Это следует из части 17 статьи 46 ГрК РФ³ и из части 6 статьи 43 ГрК РФ⁴.

2) ГПЗУ в виде отдельного документа может существовать только в случаях, когда одновременно имеются в наличии следующие правовые факты: имеются ПЗЗ (градостроительные регламенты) и границы земельного участка, в отношении которого проведен кадастровый учет⁵ и зарегистрированы права на него. В этом случае ГПЗУ фактически будет выпиской из ПЗЗ. Федеральными законами не предусмотрены иные случаи существования и применения ГПЗУ в виде отдельного документа.

Если ПЗЗ не утверждены, как в Москве, то согласно федеральному закону градостроительные регламенты могут определяться только документацией по планировке территории¹, а

1 Пункт 5 части 1 статьи 4 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» гласит: «Разрешенное использование земельных участков и объектов капитального строительства определяется в соответствии с проектом планировки территории, в границах которой расположены такие земельные участки и объекты капитального строительства».

2 Приложение 2 к постановлению Правительства Москвы от 25.05.2011г. № 229-ПП.

факт наличия такой документации означает, что ГПЗУ входит в состав такой документации. Иными словами, ГПЗУ в данном случае не может существовать в виде отдельного документа.

Это значит, что практика Москвы по подготовке ГПЗУ в виде самостоятельного документа, посредством которого впервые образуется земельный участок и определяется его градостроительный регламент через материалы об обосновании ГПЗУ², а не через документацию по планировке территории, нелегитимная, как и сам ГПЗУ в качестве самостоятельного документа, по причине противоречия требованиям законодательства. Очевидно, что и публичные слушания, проводимые в отношении нелегитимного документа, не могут считаться легитимными.

Сопоставление указанных фактов позволяет говорить о существовании правовых рисков для администрации города Москвы, связанных с предполагаемой динамикой роста судебных разбирательств по искам лиц, чьи имущественные права могут быть нарушены, общественно-политических рисков порождения недоверия населения к деятельности административных структур, а также имущественных рисков, связанных с покрытием из бюджета города ущерба, который может возникнуть в результате противоречащих федеральному законодательству действий городской администрации.

2. КАК СООТНОСИТСЯ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ ПО ВОПРОСАМ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ С РЕГУЛИРОВАНИЕМ ИНЫХ ИНСТИТУТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ?

Применительно к вопросам градорегулирования помимо обязательных публичных слушаний, регламентируемых ГрК РФ с учетом общих норм федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. №131-ФЗ, могут применяться иные формы участия и непосредственного осуществления населением местного самоуправления (табл. 1).

Таблица 1

ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ	
Установленные законодательством как ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ по вопросам градорегулирования <ul style="list-style-type: none"> • публичные слушания 	Установленные законодательством как НЕОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ по вопросам градорегулирования <ul style="list-style-type: none"> • местный референдум • сход граждан * • собрания граждан • конференция граждан • опрос граждан • обращения граждан в ОМС

*Исключение: утверждение генерального плана и права землепользования и застройки ст.25 ФЗ «Об общих правилах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

Ввиду наличия публичных слушаний, которые в обязательном порядке проводятся до утверждения документов градорегулирования, иные формы участия граждан по обсуждению проектов таких документов не могут быть обязательными в силу возможной конфликтности процедур и неоправданного дублирования действий, проводимых с целью принять решение по одному и тому же поводу. Таким образом, федеральное законодательство допускает, но не требует в обязательном порядке, применение иных форм участия граждан в обсуждении проектов документов градорегулирования до вынесения таких проектов на публичные слушания.

В практике российских городов существует два подхода к нормативно-правовому регулированию публичных слушаний по вопросам градостроительного регулирования:

1) нормы о регулировании публичных слушаний «растворяются» в специальных нормативных правовых актах, посвященных регулированию публичных слушаний в разных областях;

2) нормы о регулировании публичных слушаний выводятся в отдельный самостоятельный блок специализированных нормативно-правовых актов местного самоуправления.

Второй подход представляется наиболее рациональным, так как позволяет урегулировать проведение публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности в контексте всей цепочки действий по разработке и принятию документов градостроительного регулирования. Такой подход обеспечивает связь предметов публичных слушаний с утверждаемыми положениями документов градостроительного регулирования, сквозная технология подготовки документов градостроительного регулирования позволяет подготовить качественный документ градостроительного регулирования, обеспечивающий баланс частных и публичных интересов.

Рациональное и обоснованное требование минимального количества нормативных правовых актов муниципалитета, регулирующих проведение публичных слушаний по вопросам градостроительного регулирования, предопределяет необходимость подготовки трех видов нормативных правовых актов:

1) нормативный правовой акт представительного органа муниципального образования о публичных слушаниях по обсуждению проекта генерального плана, предложений о внесении изменений в генеральный план. Такой акт должен быть принят до проведения указанных слушаний. Наиболее целесообразно принимать его одновременно с решением о подготовке проекта генерального плана (если ранее такой документ не подготавливался применительно к соответствующей территории) или с решением о подготовке предложений по внесению изменений в генеральный план;

2) постановление главы администрации муниципального образования об утверждении состава и порядка деятельности Комиссии по подготовке правил землепользования и застройки, которая также проводит публичные слушания по подготовленному проекту правил. Такой акт должен быть принят одновременно с решением о подготовке правил землепользования и застройки;

3) нормативный правовой акт представительного органа муниципального образования — правила землепользования и застройки, содержащие в процедурной части порядок проведения публичных слушаний по обсуждению вопросов (кроме обсуждения проекта генерального плана), определенных ГрК РФ:

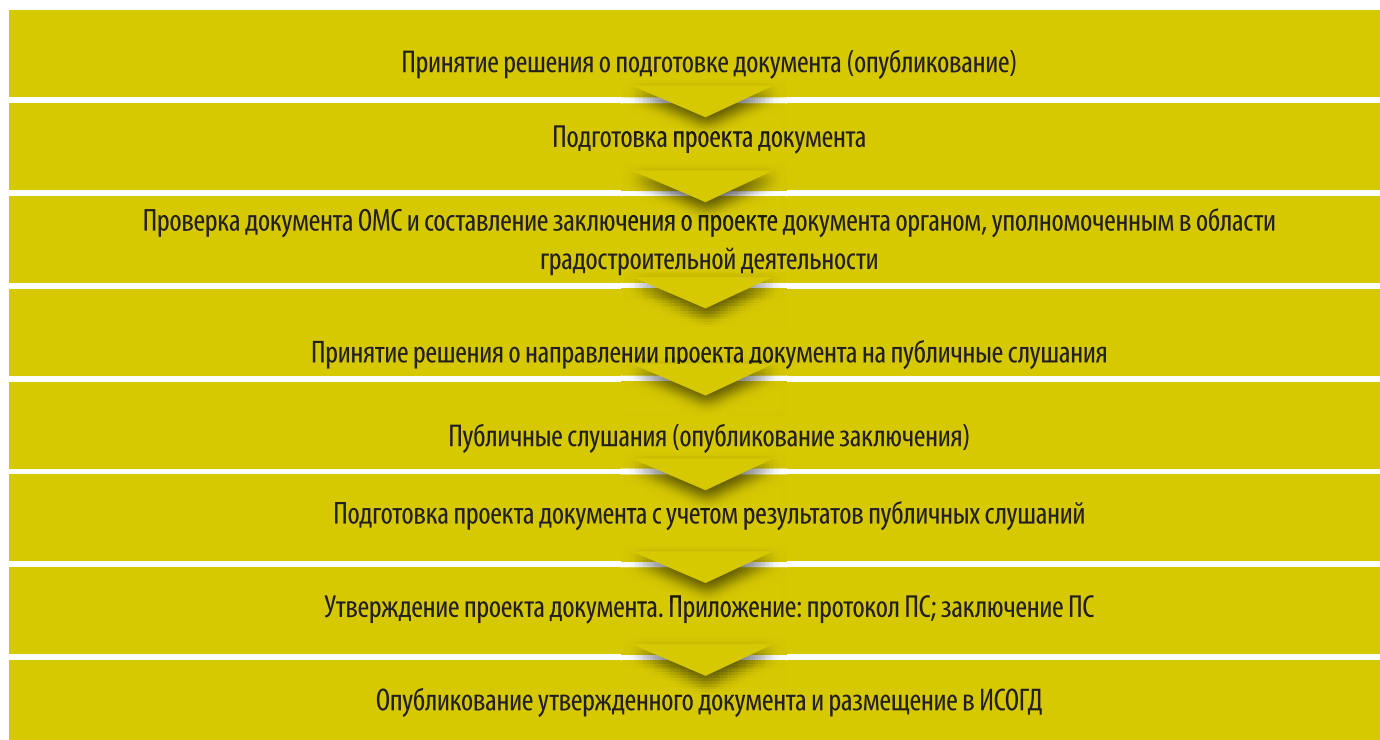
- предложений о внесении изменений в правила землепользования и застройки;
- документации по планировке территории;
- заявлений о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости;
- заявлений о предоставлении разрешений на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства.

3. МЕСТО ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ В ПРОЦЕССЕ ПОДГОТОВКИ И УТВЕРЖДЕНИЯ ДОКУМЕНТОВ ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЯ

Публичные слушания – это не завершение процесса принятия решения и не способ непосредственного принятия решения, это способ промежуточных действий по подготовке итогового действия – принятия решения. Публичные слушания являются промежуточным звеном между проектом документа и итоговым решением по его поводу. Такое итоговое решение принимается не участниками публичных слушаний, а публичным лицом, уполномоченным в соответствии с законодательством принимать итоговое решение. Если бы было иначе, то мы имели бы дело не с публичными слушаниями, а с референдумом, итоги которого являются обязательными для публичной власти.

В силу правовой логики обсуждаемого процесса до публичных слушаний по обсуждению проектов документов градостроительного регулирования в обязательном порядке должны проводиться:

Рис. 1. Место публичных слушаний в «технологической цепочке» подготовки, проверки, обсуждения и утверждения документов градостроительного регулирования



1) согласования проектов документов с иными органами публичной власти (применительно к проектам генеральных планов); 2) проверка проектов документов на соответствие требованиям законодательства (включая требования технических регламентов безопасности). После публичных слушаний в правовом отношении осуществляется только одно действие – утверждение.

Примечательно само место расположения публичных слушаний в технологической цепочке действий – до утверждения. Это означает, что публичная власть предъявляет гражданам на рассмотрение проект документа только после того, как он проверен должным образом, т.е. за качество и безопасность проекта такого документа публичная власть готова отвечать перед гражданами.

4. ОРГАНЫ, УПОЛНОМОЧЕННЫЕ НА ОРГАНИЗАЦИЮ И ПРОВЕДЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ

Градостроительным кодексом РФ определены следующие органы, уполномоченные на организацию и проведение публичных слушаний:

- Комиссия по подготовке проекта правил землепользования и застройки (далее Комиссия);
- иные органы местного самоуправления, уполномоченные на проведение публичных слушаний.

Если к последним Градостроительный кодекс РФ никаких специальных требований не устанавливает, то Комиссию выделяет особым образом, определяет ее функции и полномочия.

Комиссия имеет статус консультативного органа при главе местной администрации, она организует и проводит публичные слушания по своей инициативе (в случае подготовки комиссией предложений по внесению изменений в правила землепользования и застройки) или по заявлениям, поступившим от физических или юридических лиц. По их результатам она подготавливает рекомендации главе исполнительного органа власти местного самоуправления (далее главе местной администрации), так как формально не имеет права принимать

решения по обсуждаемым на публичных слушаниях проектам документов и заявлений. Это означает, что ее заключения не имеют прямой силы, но являются важным в содержательном отношении звеном, предшествующим принятию решения главой местного самоуправления.

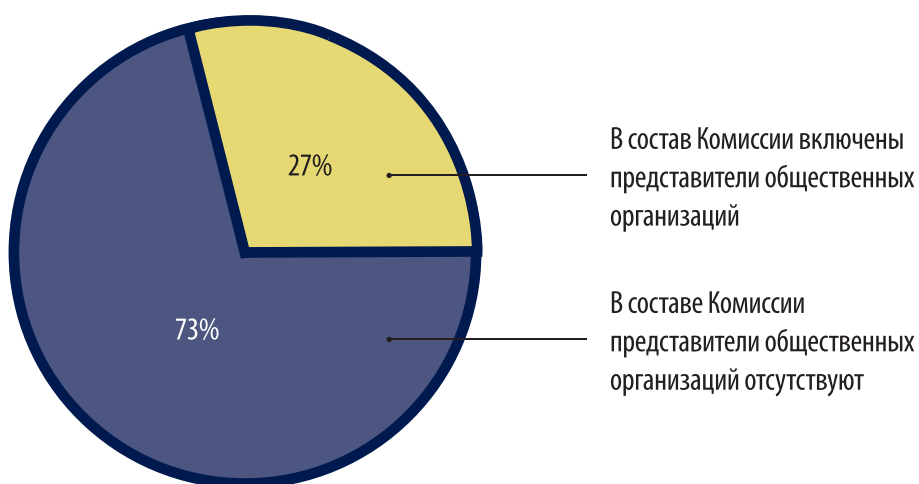
Состав и порядок деятельности комиссии утверждается главой местной администрации в соответствии с ее главной целью – подготовкой рекомендаций в ситуации противоречивых позиций и мнений. Комиссия не занимается выработкой профессиональных решений, они могут и должны быть предъявлены на публичных слушаниях, в том числе и в виде экспертных заключений уполномоченных органов. Поэтому в комиссию должны входить не только специалисты в области городского развития, но и специалисты, понимающие, как правовые нормы воздействуют на права в отношении недвижимости и на качество городской среды, а также авторитетные люди, имеющие большой жизненный и профессиональный опыт. В комиссию могут включаться представители различных групп горожан. Благодаря таким мерам, будут создаваться условия для того, чтобы комиссия не лоббировала интересы различных групп (включая интересы строителей), а принимала взвешенные рекомендации, исходя из общих интересов всех граждан и всех правообладателей недвижимости.

Практика российских городов по формированию состава комиссий сильно различается. Например, в правилах землепользования и застройки Перми наличие представителей общественности в составе Комиссии является обязательным, установлены их предельная численность, порядок выдвижения кандидатов от общественных организаций и предельный срок полномочий члена комиссии, представляющего интересы общественной организации (приложение 1).

В правилах землепользования и застройки Казани (часть 2 Градостроительного устава г. Казани) указано, что в состав Комиссии могут включаться «лица, представляющие общественные и частные интересы граждан, владельцев недвижимости, общественных, коммерческих и иных организаций, не являющиеся государственными или муниципальными служащими», но по факту представители общественных организаций в составе Комиссии отсутствуют.

В большинстве городов состав Комиссии не урегулирован и определяется главой местной администрации. Анализ постановлений глав местных администраций об утверждении состава Комиссии по подготовке правил землепользования и застройки показал (рис. 2), что только в 27% городов с численностью свыше 500 тыс. человек в Комиссии включены представители общественных организаций (Саратов), научного сообщества (Краснодар), заслуженные архитекторы (Кемерово), жители (Красноярск).

Рис. 2. Доля комиссий по землепользованию и застройке, в состав которых входят представители общественности (процент городов России с численностью населения свыше 500 тыс.)



Кроме того, имеет место тенденция включать в состав Комиссии представителей бизнеса вместо представителей общественных организаций. Так, в 18% российских городов с численностью свыше 500 тыс. в состав комиссий входят исключительно чиновники, депутаты и представители бизнеса — строительных компаний, агентств по ипотечному кредитованию, проектных и архитектурных мастерских (последние отнесены к представителям бизнеса, поскольку их профессиональная деятельность в большей степени зависит от позиции представителей строительной отрасли) (рис. 3).

Рис. 3. Доля комиссий по землепользованию и застройке, в составе которых отсутствуют представители общественности (процент городов России с численностью населения свыше 500 тыс.)



Включение в состав Комиссий представителей бизнеса без представителей общественных организаций нарушает баланс частных и публичных интересов при обсуждении и выработке рекомендаций для публичной власти по принятию или не принятию градостроительных решений.

ГрК РФ определены вопросы, по которым Комиссия обеспечивает проведение публичных слушаний и подготовку заключения об их результатах:

- по проекту правил землепользования и застройки, проекту внесения изменений в правила землепользования и застройки;
- о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства;
- о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Публичные слушания по остальным вопросам (по проекту генерального плана поселения, городского округа и проекту внесения в него изменений, по проекту документации по планировке территории) организуют уполномоченные на их проведение органы местного самоуправления поселения, городского округа.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования с учетом положений Градостроительного кодекса РФ. Представительный орган местного самоуправления вправе наделить соответствующие органы местного самоуправления полномочиями по организации и проведению публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности на свое усмотрение, за исключением вопросов, которые отнесены Градостроительным кодексом РФ к полномочиям Комиссии по землепользованию и застройке.

Обзор нормативных правовых актов, включая положения об органах, уполномоченных на организацию и проведение публичных слушаний, в российских городах с численностью населения свыше 500 тыс., позволил зафиксировать следующие особенности. Все города пытаются разграничить содержательные (подготовка заключения комиссии) и организационные (организация и проведение экспозиции, собрания участников публичных слушаний

и т.д.) вопросы публичных слушаний. Первые закрепляются за центральными органами – городскими комиссиями и органами, уполномоченными на проведение публичных слушаний в области градостроительной деятельности, а вторые — за органами районного значения и соответственно приближенные к территории, населению. Такой подход представляется оправданным. Однако при определении функций необходимо более четко регламентировать взаимодействие центральных и районных органов. Усиление нормативной правовой базы административными регламентами — это адекватный способ обеспечить эффективное взаимодействие всех участников процесса организации и проведения публичных слушаний (примером может быть Уфа)¹.

5. УЧАСТНИКИ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ

В Градостроительном кодексе РФ применительно к разным случаям поименованы в общем виде участники публичных слушаний. В отношении специальных разрешений Градостроительный кодекс РФ устанавливает следующее требование: направить сообщение о проведении публичных слушаний по вопросу предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка (УР ВРИ)² или по вопросу отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объекта капитального строительства (ОТКЛ.)³ правообладателям земельных участков, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается данное разрешение, и правообладателям помещений, являющихся частью объекта капитального строительства, применительно к которому запрашивается данное разрешение (табл. 2).

Таблица 2. Состав участников публичных слушаний по вопросам градорегулирования

Участники ПС	Случаи проведения публичных слушаний				
	ГП	ПЗЗ	ДПТ	УР ВРИ	ОТКЛ.
1. Жители					
2. Заинтересованные лица, правообладатели недвижимости					
3. Лица, законные интересы которых могут быть нарушены					
4. Правообладатели соседних земельных участков					
5. Правообладатели соседних объектов капитального строительства					
6. Правообладатели помещений, являющихся частью объекта капитального строительства, по которому запрашивается разрешение					

1 Постановление главы Администрации городского округа г. Уфа РБ от 29.06.2012 г. № 2954 Административный регламент по предоставлению муниципальной услуги «Подготовка муниципальных нормативных правовых актов в целях проведения публичных слушаний по проектам планировок и проектам межевания территории и утверждения (отклонения от утверждения) указанной документации».

2 Ст. 39 ГрК РФ регулирует порядок предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, определенный градостроительным регламентом в правилах землепользования и застройки.

3 Ст. 40 ГрК РФ гласит: «Правообладатели земельных участков, размеры которых меньше установленных градостроительным регламентом минимальных размеров земельных участков либо конфигурация, инженерно-геологические или иные характеристики которых неблагоприятны для застройки, вправе обратиться за разрешением на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства».

В 2011 г. Градостроительный кодекс РФ сократил состав участников публичных слушаний для случаев подготовки изменений в правила землепользования и застройки в части внесения изменений в градостроительный регламент конкретной территориальной зоны (ч. 14 ст. 31 ГрК РФ) — в этом случае публичные слушания проводятся в границах указанной территориальной зоны. Практика применения таких требований показывает, что возможны конфликтные ситуации при включении в состав градостроительного регламента видов разрешенного использования, санитарно-защитная зона которых выходит за пределы границ территориальной зоны. При этом правообладатели соседних с территориальной зоной земельных участков, расположенных в другой территориальной зоне, не могут высказать свое отношение к изменениям на публичных слушаниях, так как формально не относятся к их участникам. В связи с этим представляется целесообразным вернуться к прежней редакции Градостроительного кодекса РФ, в которой было предусмотрено сообщать об изменениях правообладателям недвижимости, расположенной в границах зон с особыми условиями использования территории.

Градостроительный кодекс Москвы «прикрепляет» участников публичных слушаний к границам территории, в отношении которой подготовлен проект документа. Например, при утверждении документации по планировке территории (ДПТ) территорией, в границах которой проводятся публичные слушания, является территория района города Москвы (ч. 1 ст. 68 ГрК Москвы). Такая территориальная «привязка» неправомерно ограничивает круг участников публичных слушаний, так как исключает из состава участников лиц, законные интересы которых могут быть нарушены в связи с реализацией ДПТ, что противоречит ч. 7 ст. 46 ГрК РФ.

В Перми реализуется подход, согласно которому отсутствует необходимость строго фиксировать тот факт, что участник публичных слушаний проживает на конкретной территории, как это делается в Москве (ч. 2 ст. 68 ГрК Москвы). В Перми у участников публичных слушаний при регистрации не требуют документ, удостоверяющий личность. По сути, публичной властью Перми предложена модель «выявления» заинтересованных лиц, чьи интересы тем или иным образом могут быть затронуты. Таким средством разграничения заинтересованных и незаинтересованных лиц может быть в некотором смысле предоставление официального заключения о соответствии обсуждаемого проекта документа требованиям законодательства, не нарушения прав и законных интересов правообладателей недвижимости – предметов публичных слушаний. В Перми такое заключение в обязательном порядке представляется на публичные слушания (ч. 3 и 4 ст. 30 ПЗЗ Перми). В законодательстве Москвы такое требование отсутствует.

6. ПРЕДМЕТЫ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ ПРИМЕНИТЕЛЬНО К РАЗЛИЧНЫМ СЛУЧАЯМ

В Градостроительном кодексе РФ для каждого документа, который должен обсуждаться на публичных слушаниях по вопросам градорегулирования, определены содержание и утверждаемые позиции. Поэтому темы обсуждений на публичных слушаниях не могут быть «всеохватными», они должны быть ограниченными и нацеленными на результат – на конкретные позиции, которые будут утверждаться в обсуждаемом документе. Необходимое ограничение должно обеспечиваться фиксацией конкретных предметов обсуждений на публичных слушаниях (тождественных предметам утверждения), чтобы участники публичных слушаний четко понимали, какие вопросы они обсуждают. Отсутствие предметов обсуждения превращает публичные слушания в разговор обо всем, вместо конструктивного диалога власти и граждан обсуждаются вопросы, которые не относятся к проекту документа и не будут учтены при его доработке. По результатам публичных слушаний, прошедших в Москве в 2009 г. по проекту генерального плана Москвы, только в Зеленоградском административном округе около 50% замечаний и предложений жителей было отклонено соответствующей Комиссией с формулировкой «вопрос не относится к проекту»¹. Этот факт свидетельствует о том, что половина участников публичных слушаний не понимают предназначение обсуждаемого документа.

Как раскрыть и формализовать предметы публичных слушаний применительно к различным видам документов, представляемых на публичные слушания? Градостроительный кодекс РФ не содержит формального определения понятия «предмет публичных слушаний». Однако по совокупности норм такие предметы достаточно четко выявляются как вопросы, тождественные положениям, которые подлежат утверждению в каждом из документов, проекты которых представляются на публичные слушания, например рациональное установление красных линий линейных объектов в проекте планировки территории.

В соответствии с Градостроительным кодексом РФ публичные слушания проводятся в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства. Предъявление доказательств отсутствия нарушения указанных прав, например соответствие подготовленного проекта документа градорегулирования техническим регламентам безопасности, учет правовых фактов в отношении существующих границ земельных участков и т.д., также можно отнести к предметам обсуждения на публичных слушаниях.

Анализ практики российских городов позволяет сделать вывод, что местные нормативные акты только 14% городов России с численностью населения свыше 500 тыс. содержат описание предметов публичных слушаний по вопросам градорегулирования (рис. 4). Например,

¹ Выводы Комиссии по предложениям и замечаниям участников публичных слушаний по проекту генерального плана города Москвы в Зеленоградском административном округе г. Москвы. <http://gpinfo.mka.mos.ru/hearings/app/hearings-gp-app01.pdf>.

Рис. 4. Наличие в местных нормативных правовых актах описания предметов публичных слушаний по вопросам градорегулирования (процент городов России с численностью свыше 500 тыс.)



к таким городам относятся Екатеринбург, Набережные Челны, Нижний Новгород, Пермь. В правилах землепользования и застройки этих городов содержатся предметы публичных слушаний применительно к каждому виду документов и заявлений, определенных Градостроительным кодексом РФ.

До начала обсуждения участники публичных слушаний должны быть проинформированы об их предмете. Ответы на вопросы, определяемые как предмет публичных слушаний, должны иметь соответствующее подтверждение, получаемое в виде предоставления участникам публичных слушаний копий документов и графических материалов (ч. 6, 7 ст. 30 ПЗЗ Екатеринбурга, ч. 4 ст. 31 ПЗЗ Перми). Положения заключения уполномоченного органа о соответствии проекта документа и предмету обсуждения такого документа тождественны, о чем имеются соответствующие указания в правилах землепользования и застройки (например, ч. 5 ст. 32 ПЗЗ Екатеринбурга).

Пример краткого изложения предметов публичных слушаний при обсуждении проекта планировки с проектом межевания территории, определенных ст. 32 правил землепользования и застройки Екатеринбурга

Вопросы удостоверения соответствия:

- (1) соответствие ранее утвержденным документам градорегулирования;
- (2) соответствие требованиям технических регламентов;
- (3) учет правовых фактов в отношении существующих границ и линий;
- (4) учет правовых фактов в отношении зданий, строений, сооружений;
- (5) соответствие требованию ГрК РФ «размеры земельных участков должны устанавливаться с учетом градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки».

Вопросы, подлежащие утверждению:

- (6) характеристики планируемого развития территории;
- (7) рациональное установление красных линий для линейных объектов;
- (8) рациональное установление красных линий как границ территорий общего пользования: парков, скверов, бульваров, площадей, набережных, городских лесов;
- (9) обоснование наличия свободных от прав третьих лиц земельных участков, которые могут быть предоставлены для строительства;
- (10) обоснование предлагаемых границ зон действия публичных сервитутов для обеспечения прохода, проезда неограниченному кругу лиц;
- (11) удостоверение того, что проекты градостроительных планов земельных участков соответствуют всем требованиям и могут использоваться как основание для выноса границ на местность с последующей постановкой земельных участков на государственный кадастровый учет.

В других городах (86%) в нормативных правовых актах положений о предмете публичных слушаний не имеется или предметы публичных слушаний совпадают с названием документа, который рассматривается на публичных слушаниях. В последнем случае демонстрируется неосведомленность разработчиков документов и организаторов публичных слушаний о правовой специфике проводимого мероприятия.

Непонимание правовой специфики регулирования публичных слушаний наблюдается и в городах, лидировавших до настоящего момента в вопросах развития системы правового градорегулирования. Например, в Перми Департамент градостроительства и архитектуры администрации города предложил исключить из ПЗЗ положения о проведении публичных слушаний¹. Очевидно, что такое намерение вызвано желанием чиновников снять с себя ответственность за производимые ими действия, а упразднение ответственности возможно, если в нормативных правовых актах присутствует неопределенность. Поэтому для осуществления указанного желания обеспечить безответственность чиновников требуется упразднить ранее введенные в ПЗЗ положения, четко регламентирующие проведение публичных слушаний. Такое следование принципу «шаг вперед – два назад» в законотворчестве Перми обусловит прогрессирующую деградацию правовой системы градорегулирования с последующими рисками в общественно-политической и инвестиционно-строительной сферах.

7. ИНСТИТУТ ПОДГОТОВКИ ЗАКЛЮЧЕНИЙ О СООТВЕТСТВИИ ТРЕБОВАНИЯМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРОЕКТОВ ДОКУМЕНТОВ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫХ НА ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ

Градостроительный Кодекс РФ содержит требования о проведении проверки подготовленных проектов документов градорегулирования уполномоченным органом местного самоуправления. Институт подготовки заключений урегулирован в статье 31 Градостроительного кодекса РФ. Орган местного самоуправления осуществляет проверку проекта правил землепользования и застройки, представленного Комиссией по подготовке правил землепользования и застройки, на соответствие требованиям технических регламентов безопасности, генеральному плану поселения, генеральному плану городского округа, схемам территориального планирования муниципальных районов, схемам территориального планирования субъектов Российской Федерации, схемам территориального планирования Российской Федерации. По результатам проверки уполномоченный орган местного самоуправления направляет проект правил землепользования и застройки главе муниципального образования для принятия решения о проведении публичных слушаний. В случае выявления несоответствия проекта вышеуказанным требованиям и документам его направляют обратно в Комиссию на доработку.

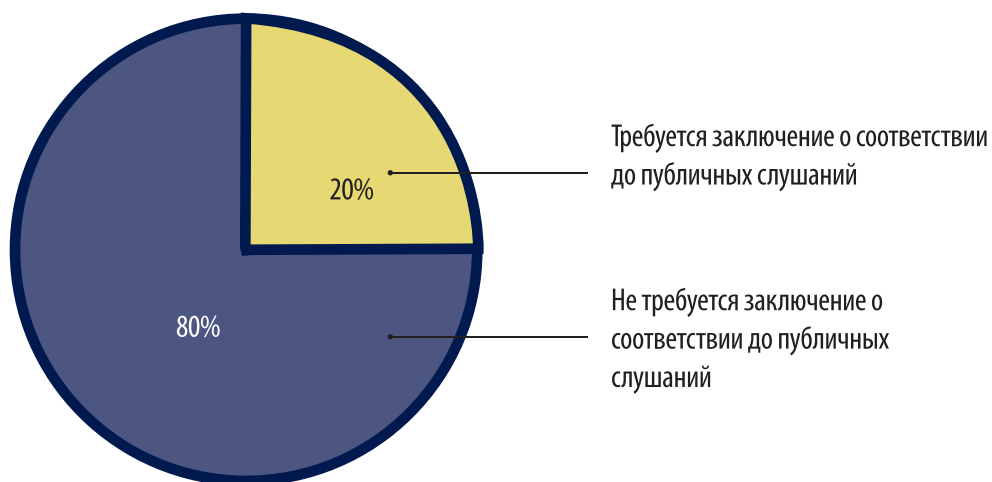
Установленные законодательством требования к проверке проекта документа и определенной последовательности действий говорят о том, что публичная власть не должна выносить на публичные слушания проекты документов, не соответствующих требованиям законодательства. Доказательством соответствия требованиям законодательства должно стать заключение уполномоченного органа местного самоуправления, подготовленное по результатам проверки проекта документа. Практика российских городов с численностью населения свыше 500 тыс. показала, что в нормативных правовых актах только 20% городов содержатся требования о подготовке уполномоченным органом местного самоуправления заключения на проекты документов и заявлений до проведения публичных слушаний (рис. 5).

В Екатеринбурге и Перми требования к проверке и подготовке заключения содержатся в правилах землепользования и застройки, при этом заключение уполномоченного органа должно быть составлено в соответствии с предметами публичных слушаний. В Уфе требования о проверке проекта документа до проведения публичных слушаний содержатся в административном регламента (утв. Постановлением Администрации городского округа город Уфа № 2954 от 29.06.2012 г.).

Отсутствие в большинстве городов России института заключений на подготовленные и предъявляемые гражданам на обсуждение проекты документов, а также отсутствие четкой

¹ Чиновники подготовили пакет изменений в Правила землепользования и застройки Перми. <http://properm.ru/realty/news/81803>.

Рис. 5. Наличие в местных правовых актах требований о подготовке уполномоченным органом местного самоуправления заключения на проекты документов и заявлений до проведения публичных слушаний (процент городов России численностью свыше 500 тыс.)



1 Экспертное заключение Института экономики города. http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=80&mat_id=442&page_id=11822&from=search.

2 Определением судебной коллегии по гражданским делам Санкт-Петербурга по кассационной жалобе на решение Красногвардейского районного суда Санкт-Петербурга от 11 ноября 2009 г. по иску о признании публичных слушаний по разрешению на отклонение от параметров градостроительного регламента для строительства общественно-делового центра «Охта-центр» не состоявшимися и обязанности провести публичные слушания повторно, было отмечено следующее: «Суд проверил все доводы истицы, заявленные в обоснование иска, имеющие значения для разрешения спора, и не установил нарушений законодательства при принятии решения о проведении публичных слушаний, а также при их непосредственном проведении, которые позволяли бы полагать общественные слушания не состоявшимися... Изменение регламента организаторами проведения публичных слушаний имело место без нарушения действующего законодательства. Беспорядки, имевшие место при проведении публичных слушаний, не препятствовали их проведению, не повлекли их прекращения. Слушания были проведены, и по их результатам был составлен протокол. Препятствий для проведения общественных слушаний 01.09.2009 г. не имелось».

3 Положение о взаимодействии исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга при предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства от 23.06.2009 г. №684.

4 Постановление Правительства Санкт-Петербурга № 1079 от 22.09.2009 года «О предоставлении разрешений на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства объекта капитального строительства».

5 Экспертное заключение Института экономики города. http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=80&mat_id=442&page_id=11822&from=search

фиксации в проектах таких документов предметов публичных слушаний и, соответственно, утверждений превращает значительную часть публичных слушаний в обсуждения, участники которых плохо понимают, что они обсуждают. Это ведет к дискредитации публичных слушаний как правового института и порождает у граждан сомнения в готовности органов власти вести с гражданами открытый разговор. Как следствие, будут затронуты имущественные права и возрастет число судебных исков по поводу нарушений законодательства в области градостроительной деятельности.

В этом отношении интересен пример, связанный со скандалом вокруг строительства общественно-делового центра «Охта» в Санкт-Петербурге. Комиссия по землепользованию и застройке Санкт-Петербурга провела публичные слушания, на которых обсуждался вопрос о разрешении на отклонение от предельных параметров градостроительного регламента до 403 м, т.е. в 4 раза по сравнению с установленными (100 м) в правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга. Несмотря на протест петербуржцев и отсутствие правовых оснований для квалификации столь кардинальных изменений, как отклонение от параметров градостроительного регламента¹, публичные слушания состоялись, разрешение на отклонение было выдано. Последующие судебные разбирательства о признании публичных слушаний недействительными были проиграны².

Следует отметить, что в законодательстве Санкт-Петербурга содержатся требования о подготовке уполномоченным органом государственной власти Санкт-Петербурга сводного заключения и представления его в составе экспозиции перед проведением публичных слушаний³. В рамках подготовки сводного заключения уполномоченный орган направляет запросы в структурные подразделения администрации города: комитет по транспорту, комитет по управлению городским имуществом, комитет по благоустройству и дорожному хозяйству и т.д. Но отсутствие в законодательстве Санкт-Петербурга утвержденных предметов публичных слушаний, к которым, в том числе относится удостоверение соответствия подготовленных проектов документов, заявлений требованиям законодательства, позволяет «размывать» содержание сводного заключения и не давать исчерпывающий ответ на вопрос, соответствует ли поданное заявление требованиям законодательства. Последующие исковые заявления по обжалованию непосредственно постановления о предоставлении разрешения на отклонение⁴ не были удовлетворены, при этом судебные инстанции ссылаются на то, что «...изданию указанного постановления предшествует работа компетентных органов в соответствии с действующим законодательством».

Круг замкнулся, суд ссылается на предшествующую работу компетентных органов (в рамках подготовки сводного заключения к публичным слушаниям), которая оказалась некомпетентной, так как на публичные слушания представлен документ (запрос), не соответствующий требованиям законодательства⁵. В результате мы возвращаемся к началу, к необходимости

предельно ясно формализовать в правилах землепользования и застройки исчерпывающий перечень предметов публичных слушаний, в соответствии с которыми уполномоченный орган должен проводить проверку представленного проекта заявления или документа на соответствие требованиям законодательства, а затем уже принимать решение о возможности проведения публичных слушаний. Обсуждение проекта документа на публичных слушаниях необходимо проводить в рамках утвержденных предметов обсуждения, с предъявлением участникам публичных слушаний заключения уполномоченного органа местного самоуправления о соответствии проекта документа требованиям законодательства.

8. ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ, В КОМПЕТЕНЦИЮ КОТОРЫХ ВХОДЯТ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ

Публичные слушания — ответственный этап в процедуре подготовки документа к утверждению. Участие населения в публичных слушаниях позволяет не допустить нарушение прав на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства.

В настоящее время законы субъектов Российской Федерации (кодексы об административных правонарушениях) не содержат составы правонарушений в отношении процедур организации и проведения публичных слушаний.

Для исключения недобросовестного отношения должностных лиц к своим обязанностям представляется необходимым установить следующие составы административных правонарушений:

- сокрытие должностными лицом информации о предстоящих публичных слушаниях;
- представление на публичные слушания документов, не отвечающих требованиям, установленным законодательством;
- сокрытие или искажение должностными лицом результатов публичных слушаний.

9. ДОКУМЕНТЫ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ И ИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Градостроительный кодекс РФ не устанавливает требований о включении в информационные системы обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД) документов публичных слушаний (заключение, протоколы и т.д.), при этом допускает наличие в системе иных документов и материалов (п. 3, ч. 4, ст. 56 ГрК РФ). Для обеспечения полноты сведений ИСОГД, перераспределения нагрузки в части предоставления сведений о результатах публичных слушаний целесообразно расширить возможности использования ИСОГД в отношении организации и проведения публичных слушаний, предусмотреть дополнительный раздел о документах публичных слушаний и установить требования к размещаемым документам. Также можно предусмотреть порядок предоставления сведений из ИСОГД в части их надлежащего оформления при предоставлении документов в суд и другие органы.

Состав документов может быть следующим: заключения органов, уполномоченных на осуществление проверки проектов документов, заключения о результатах публичных слушаний, протоколы публичных слушаний, решения о предоставлении разрешений на условно разрешенный вид использования и отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, другие документы.

10. ОБЗОР СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ ИНСТИТУТА ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ ПО ВОПРОСАМ ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЯ

Существуют две группы случаев судебных разбирательств применительно к публичным слушаниям в сфере градорегулирования.

Первая группа случаев судебных разбирательств связана с нарушениями процедур организации и проведения публичных слушаний, установленных законодательством.

Вторая группа случаев судебных разбирательств связана с нарушениями норм материального права в результате проведения публичных слушаний.

Прежде чем приступить к рассмотрению случаев из судебной практики, приведем характеристику публичных слушаний, которая дана определением Конституционного суда от 15.07.2010 г. № 931-ОО.

«К мерам, призванным обеспечивать реализацию гарантий права на местное самоуправление, относится выявление и учет мнения населения по вопросам, затрагивающим условия его проживания и жизнедеятельности. Преследуя цель выявления именно коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих также коллективный, а не индивидуальный, характер, и исходя из того, что процедуры, в рамках которых должно проходить, не ограничиваясь сбором предложений и замечаний, публичное обсуждение таких вопросов, федеральный законодатель предусмотрел в их числе проведение публичных слушаний и закрепил перечень вопросов, по которым оно является обязательным, т.е. не зависит от усмотрения органов публичной власти или их должностных лиц.

Будучи публично-правовым институтом, призванным обеспечить открытое, независимое и свободное обсуждение общественно значимых проблем (вопросов), имеющих существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования, публичные слушания, по смыслу статьи 3 Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, которым регулируется их проведение, не являются формой осуществления власти населением. Тем не менее, они предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям. Конечная цель такого обсуждения — выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта. Соответственно, процесс принятия управленческих решений становится более открытым для граждан, и эта открытость обеспечивается принудительной силой закона, обязывающего органы власти проводить публичные слушания по определенным вопросам».

Представленный в данном разделе обзор судебной практики основан на изучении 150 судебных решений. В выборке участвовали судебные дела о признании недействительными публичных слушаний (протоколов, заключений, постановлений о назначении публичных слушаний). Судебная практика по отмене документов градорегулирования, принятых после проведения публичных слушаний, в выборку не включалась. Все судебные постановления проверялись на предмет отмены в вышестоящих судебных инстанциях.

Анализ постановлений арбитражного и гражданского судопроизводства по исковым требованиям о признании публичных слушаний недействительными выявил единичные случаи отмены результатов публичных слушаний (рис. б), которые составляют около 5% рассмотренных судебных решений.

Все найденные судебные решения об отмене результатов публичных слушаний относятся к первой группе случаев судебных разбирательств, связанных с нарушениями процедуры организации и проведения публичных слушаний. Среди них можно выделить следующие правовые основания для отмены результатов публичных слушаний:

1) грубые нарушения в процессе оповещения жителей (пример 1 — не выполнено оповещение жителей о проведении публичных слушаний¹, пример 2 — не извещены правообладатели соседних земельных участков при рассмотрении заявления на отклонение от предельных параметров градостроительного регламента²);

1 Пример 1 — население деревни Капкан Чернушинского муниципального района Пермского края было извещено о проведении публичных слушаний, затем постановление главы администрации о проведении публичных слушаний было отменено, о чем также оповестили жителей, но в дальнейшем постановление об отмене публичных слушаний отменили и публичные слушания провели, но без оповещения жителей. (Определение судебной коллегии по административным делам Пермского края по делу № 33-4709 от 17.06.2013 г.).

2 Пример 2 — правообладателям соседних земельных участков не были направлены информационные сообщения о проведении публичных слушаний о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров градостроительного регламента земельного участка в целях строительства семиэтажного жилого дома (Решение Октябрьского районного суда города Владимира от 5 марта 2012 г. по гражданскому делу № 33-1883/2012).

Рис. 6. Судебная практика обжалования результатов публичных слушаний (проценты, выборка из 150 судебных решений)



1 Пример 3 – в рамках прокурорской проверки установлено, что нарушены сроки опубликования заключения о результатах публичных слушаний, которое было размещено на сайте Префектуры ВАО города Москвы на 13 дней позже (Решение Перовского районного суда г.Москвы от 01.06.2011 г. по гражданскому делу № 2-2887/1-2011 о признании итогов проведенных публичных слушаний, протокола и заключения публичных слушаний по теме "материалы градостроительного плана земельного участка ГПЗУ для осуществления строительства магазина в районе Перово..." недействительными).

2 Пример 4 — решение Кунцевского районного суда г. Москвы от 20.12.2011 г. о признании Заключение Комиссии недействительным и об обязанности повторно произвести подсчет подписей заявителей и подготовку заключения о проведении публичных слушаний по проекту ГПЗУ по адресу: Осенний бульвар, вл. 18.

3 Пример 5 — Отказ в удовлетворении исковых требований мотивирован следующим: «Бабанина Г.П. не была зарегистрирована в качестве участника публичных слушаний, в публичных слушаниях не участвовала, таким образом, у Окружной комиссии по вопросам градостроительства, землепользования и застройки при Правительстве Москвы в CAO не было оснований для внесения в протокол публичных слушаний предложений и замечаний к обсуждаемому проекту Бабаниной Г.П. в установленном порядке. Поданное заявление на имя Главы Управы района, в том числе и от имени Бабаниной Г.П. было рассмотрено в установленном порядке и не являлось заявлением, которое должно было учитываться при проведении публичных слушаний» (Решение Тимирязевского районного суда г.Москвы от 24 ноября 2010 г. по гражданскому делу № 2-3543/10).

2) нарушения сроков опубликования заключения о результатах публичных слушаний (пример 3 — заключение о результатах публичных слушаний было размещено на официальном сайте префектуры Москвы на 13 дней позже, при этом следует отметить, что имели место и другие нарушения¹);

3) грубые нарушения ведения протокола (пример 4 – в протоколе не учтено 867 предложений участников публичных слушаний². Следует отметить, что судебная практика в этом вопросе неоднозначна — идентичная ситуация в Тимирязевском районном суде г.Москвы не стала основанием для отмены заключения Комиссии по вопросам градостроительства, землепользования и застройки при Правительстве Москвы в CAO – пример 5³).

Рассматривая процедурные нарушения, судебные инстанции не уделяют должного внимания содержательным вопросам применения норм Градостроительного кодекса РФ. Например, в мотивировочной части решения суда об отмене результатов публичных слушаний из-за нарушения процедуры ведения протокола и сроков опубликования заключения (пример 3) суд отмечает, что «земельный участок для размещения торгового объекта сформирован на территории общего пользования», но не дает этому правовой оценки. Сам по себе факт формирования земельного участка для строительства магазина на территории общего пользования должен был послужить основанием для подготовки отрицательного заключения по результатам проверки документа уполномоченным органом публичной власти, при котором публичные слушания не должны проводиться. В этом случае на публичных слушаниях необходимо рассматривать не материалы градостроительного плана земельного участка «под магазин», а документацию по планировке территории: 1) изменение красных линий, в результате которых территория под магазином перестанет быть территорией общего пользования, 2) границы вновь сформированного земельного участка для строительства магазина, 3) вид разрешенного использования «магазин», поскольку в Москве пока не приняты правила землепользования и застройки, устанавливающие виды разрешенного использования земельных участков.

Но законодательство Москвы не предусматривает проверку документов и заявлений на соответствие законодательству до проведения публичных слушаний, не содержит формализованных предметов публичных слушаний, предъявляемых на публичные слушания, среди которых вопросы удостоверения соответствия подготовленных проектов документов и заявлений требованиям законодательства, а также документам, принятым в установленном порядке. Поэтому на публичные слушания выносятся документы, недоработанные и несоответствующие законодательству.

Вторая группа случаев касается нарушений норм материального права в результате проведения публичных слушаний по вопросам градорегулирования. Судебная практика в целом определяет публичные слушания как действие, предшествующее принятию решения об утверждении документов и заявлений по вопросам градостроительной деятельности, которое носит рекомендательный характер и не является обязательными. Судебные инстан-

ции отмечают, что публичные слушания не могут быть оспорены посредством предъявления самостоятельного иска, а только в совокупности с исковыми требованиями об отмене решения органов местного самоуправления, которым по результатам публичных слушаний предоставлено соответствующее разрешение или утвержден проекта документа. Практика арбитражного судопроизводства говорит о следующем.

- «Ненормативный правовой акт может быть признан недействительным, а решения и действия незаконными при одновременном их несоответствии закону и нарушении прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности... оспариваемое заключение по результатам публичных слушаний не содержит в себе правовых норм, порождающих для третьих лиц какие-либо права и обязанности. Отсутствие факта нарушения прав и законных интересов лица в сфере предпринимательской и иной хозяйственной деятельности оспариваемыми правовыми актами и действиями должностных лиц публичных органов является самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении заявленных требований» (Постановление ФАС Центрального округа от 13 апреля 2012 г. по делу N А08-3923/2011).

- «Заключение, принятое по результатам публичных слушаний, носит рекомендательный характер и не является непосредственным основанием для возникновения, изменения, прекращения прав либо обязанностей какого-либо субъекта. С учетом этого оспариваемое заключение о результатах публичных слушаний, по мнению суда апелляционной инстанции, не может рассматриваться как ненормативный правовой акт, который может быть оспорен в рамках отдельного дела в соответствии с положениями главы 24 АПК РФ» (Постановление Десятого арбитражного суда от 27 ноября 2012 г. по делу N А41-5222/12).

Практика гражданского судопроизводства на основании ст. 255 Гражданско-процессуального кодекса РФ (ГПК РФ) относит к решениям, действиям (бездействию) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих коллегиальные и единоличные решения и действия (бездействие), в результате которых нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия к осуществлению гражданином своих прав и свобод; на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к ответственности. В п. 6 постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации (ВС РФ) и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (ВАС РФ) от 01.07.1996 г. № 6/8 «О некоторых вопросах применения части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» указано, что «основанием для принятия решения судом о признании акта государственного органа или органа местного самоуправления недействительным является наличие одновременно двух оснований: как несоответствие такого акта закону, так и нарушение указанным актом гражданских прав».

Именно эти положения ГПК РФ и разъяснения ВС РФ применяются судами общей юрисдикции по искам об оспаривании результатов публичных слушаний. Так, Определением Центрального районного суда г. Новокузнецка Кемеровской области от 28.02.2011 г. по делу № 2-1083/2011 было прекращено производство по делу в связи с тем, что «Заявитель оспаривает заключение комиссии по проведению публичных слушаний. Данное заключение не нарушает прав и свобод заявителя. Действия должностных лиц администрации города по проведению публичных слушаний, как и процедура проведения публичных слушаний, являются основаниями для оспаривания решения главы города, принятых по вопросам разрешения строительства комплекса гаражей, в т.ч. об изменении вида разрешенного использования земельных участков. Суд считает, что заключение по результатам публичных слушаний не может быть предметом самостоятельного оспаривания».

Определением Московского областного суда от 13 марта 2008 г. прекращено производство по делу № 33-9192 в связи с тем, что заявленные истцами требования «о признании незаконными постановления о назначении публичных слушаний и действий по проведению публичных слушаний» не подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства. В мотивировочной части решения суда отмечено, что «публичные слушания являются составным элементом градостроительной деятельности. Их проведение учитывается компетентным органом при принятии того или иного решения в области градостроительства. При этом действующим законодательством не установлена возможность отдельного оспаривания в судебном порядке публичных слушаний. Поскольку оспариваемые истцами публичные слушания носят рекомендательный характер и не являются обязательными, то они не могут быть оспорены посредством предъявления самостоятельного иска. В судебном порядке мо-

жет быть оспорено решение главы местной администрации городского поселения Одинцово об изменении вида разрешенного использования земельных участков или об отказе в таком изменении. Истцы в отношении такого решения главы городского поселения Одинцово требований не заявляли».

Таким образом, судебной практикой сформирована позиция, что заключение по результатам публичных слушаний носит рекомендательный характер, не содержит правовых норм, порождающих для третьих лиц какие-либо права и обязанности, поэтому не может быть предметом самостоятельного оспаривания.

Возникает вопрос, каким образом могут быть нарушены права и законные интересы физических или юридических лиц при проведении публичных слушаний, если сама процедура проведения публичных слушаний соблюдена? Следуя логике судебной практики, третьим лицам для защиты нарушенных прав необходимо дождаться утверждения рассмотренного на публичных слушаниях документа и только потом обжаловать его, ссылаясь на нарушения, имевшие место при проведении публичных слушаний.

Исключение из этого правила должны составлять случаи, когда на публичных слушаниях рассматриваются проекты документов, не соответствующие требованиям технических регламентов безопасности — требованиям, на соответствие которым уполномоченный орган местного самоуправления должен проверять представленный проект документа. Такая проверка требуется в соответствии с ГрК РФ, но как было отмечено выше, институт подготовки заключений о соответствии проектов документов, предъявляемых на публичные слушания, требованиям законодательства в российских городах развивается по-разному и не всегда формализован в местных нормативных правовых актах и, как следствие, не всегда добросовестно выполняется.

Публичная власть не должна предъявлять на публичные слушания проекты документов, не соответствующие требованиям технических регламентов безопасности. В таких случаях представляется целесообразным обжаловать действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, не дожидаясь результатов публичных слушаний. Основанием для обжалования действий органов власти будут невыполнение органами власти надлежащей проверки проекта документа, представленного на публичные слушания, в части соблюдения требований технических регламентов безопасности, и незаконное назначение публичных слушаний.

Из обзора судебной практики можно сделать следующие выводы:

- заключение по результатам публичных слушаний носит рекомендательный характер, не содержит правовых норм, порождающих для третьих лиц какие-либо права и обязанности, поэтому не может быть предметом самостоятельного оспаривания;
- обжаловать следует принятый по результатам публичных слушаний органами местного самоуправления правовой акт, например документацию по планировке территории, разрешение на условно-разрешенный вид использования земельного участка и т.д., указывая на нарушения процедуры проведения публичных слушаний, а также на несоответствие утвержденного проекта конкретным нормам законодательства. Следует помнить, что при обжаловании ненормативного правового акта, к которым относятся заявления о разрешении на условно-разрешенный вид использования и на отклонение от параметров разрешенного строительства, реконструкции, а теперь и проект межевания территории¹, помимо несоответствия утвержденного документа законодательству, необходимо доказать нарушение указанным актом гражданских прав и охраняемых законом интересов гражданина или юридического лица, обратившихся в суд с соответствующим требованием²;
- в случае рассмотрения проекта документа, не соответствующего требованиям технических регламентов безопасности, следует обжаловать действия органов власти по невыполнению надлежащей проверки проекта документа перед проведением публичных слушаний и незаконному назначению публичных слушаний, не дожидаясь утверждения проекта документа и проведения публичных слушаний.

1 Постановление Президиума ВАС РФ от 19.02.2013 г. № 13427/12.

2 Пленум Верховного Суда РФ от 1.07.1996 г. № 6.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В отношении публичных слушаний у горожан много заблуждений. Обзор судебных разбирательств показал, что жители воспринимают публичные слушания как «стоп-кран», которым можно заблокировать принятие градостроительных решений. И когда выясняется, что это не так, а публичные слушания носят рекомендательный характер, возникает разочарование и соответствующее отношение к этому важному институту.

Необходимо понимать, что публичные слушания — это не местный референдум. Если горожане не согласны с градостроительным решением, предложенным в проекте документа градостроительного проектирования, они не лишены возможности инициировать проведение местного референдума, на котором принять окончательное решение по рассматриваемому вопросу самостоятельно.

Смысл публичных слушаний в том, чтобы донести до горожан информацию о таком градостроительном решении, а затем рассмотреть все замечания и предложения участников публичных слушаний в рамках подготовки заключения с рекомендациями публичной власти о принятии или непринятии такого решения. Принципиально важным моментом является обязательность проведения публичных слушаний по вопросам, определенным Градостроительным кодексом РФ. Раньше (до 2004 г.) общественные обсуждения могли проводиться, а могли и не проводиться. Органы публичной власти не обязаны были проводить публичные слушания и публиковать проекты документов градорегулирования в установленные сроки до их принятия. У горожан не было гарантий того, что они узнают о планируемых изменениях и предлагаемых градостроительных решениях.

Сейчас такие гарантии имеются. Чтобы сделать публичные слушания эффективным инструментом градорегулирования, можно рекомендовать следующее:

- состав Комиссии по землепользованию и застройке должен определяться ее главной целью – подготовкой рекомендаций в ситуации противостояния различных интересов. Для подготовки таких рекомендаций в состав Комиссии должны входить представители различных групп горожан, общественных организаций (приложение 1);

- для построения конструктивного диалога с участниками публичных слушаний, четкого понимания, какие вопросы обсуждаются на публичных слушаниях, необходимо прописать в местном правовом акте — правилах землепользования и застройки — предметы публичных слушаний, которые соответствуют утверждаемым позициям документов, представляемых на публичные слушания;

- публичная власть не должна выносить на публичные слушания проекты документов, не соответствующих требованиям законодательства. Для этого необходимо включить в правила землепользования и застройки муниципальных образований положение об обязательной проверке уполномоченным органом проекта документа на соответствие требованиям законодательства до проведения публичных слушаний, с предъявлением заключения его участникам;

- ввести в Кодекс об административных нарушениях РФ или кодексы об административных нарушениях субъектов РФ положения об ответственности должностных лиц за сокрытие информации о предстоящих публичных слушаниях, представление на публичные слушания документов, не отвечающих требованиям, установленным законодательством, сокрытие или искажение результатов публичных слушаний;

- расширить возможности использования ИСОГД в отношении организации и проведения публичных слушаний, предусмотреть дополнительный раздел о документах публичных слушаний и установить требования к размещаемым документам;

- при судебном обжаловании результатов публичных слушаний следует помнить, что заключение о результатах публичных слушаний не может быть предметом самостоятельного оспаривания. Обжаловать следует либо принятый по результатам публичных слушаний органами местного самоуправления правовой акт, например документацию по планировке территории, разрешение на условно-разрешенный вид использования земельного участка и т.д., указывая на конкретное нарушение конкретной нормы законодательства (пункт СНиПа и проч.), либо в случае рассмотрения проекта документа, не соответствующего требованиям технических регламентов безопасности, действия органов власти по невыполнению надлежащей проверки проекта документа перед проведением публичных слушаний и незаконному назначению публичных слушаний, не дожидаясь утверждения проекта документа и проведения публичных слушаний.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Извлечение из статьи 9 Правил землепользования и застройки Перми

В состав Комиссии по должности входят руководители или заместители руководителей следующих функциональных органов и подразделений администрации города Перми:

1) органов администрации города Перми, уполномоченных в области градостроительной деятельности (2 члена Комиссии);

2) органа администрации города Перми, уполномоченного в области управления и распоряжения земельными участками (1 член Комиссии);

3) органа администрации города Перми, уполномоченного на распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности (1 член Комиссии);

4) органов администрации города Перми, уполномоченных в области экономического развития (1 член Комиссии);

5) органа администрации города Перми, уполномоченного в области охраны окружающей среды (1 член Комиссии).

В состав Комиссии входят два депутата Пермской городской Думы, направленные Пермской городской Думой.

Не менее одной трети от общего состава Комиссии, но не более семи человек, составляют представляющие общественные и профессиональные интересы члены Комиссии, выбранные из выдвинутых некоммерческими организациями города Перми кандидатур. Срок полномочий таких членов Комиссии составляет 3 года.

В состав Комиссии по решению главы администрации города Перми могут также включаться не более трех представителей государственных органов контроля и надзора, исполнительных органов государственной власти Пермского края, Законодательного Собрания Пермского края по согласованию с указанными органами.

Численный состав Комиссии не может быть более 21 человека.

ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

**НАПРАВЛЕНИЕ
«РЫНОК
НЕДВИЖИМОСТИ»**

Мария САФАРОВА, руководитель
проекта направления «Рынок
недвижимости»



**ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ
ГОРОДА**

125009, Москва, ул. Тверская, дом 20, строение 1
t: (495) 787 45 20, 363 50 47
mailbox@urbaneconomics.ru

WWW.URBANECONOMICS.RU