

ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Учредитель: Издательская группа «Юрист»

№4/2019

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА И НЕДВИЖИМОСТИ

Дементьев А.Н., Дементьев Ф.А.

Теоретические и практические проблемы определения архитектурно-градостроительных терминов в законодательстве Российской Федерации. Часть 23

Никитина А.П. Основные вопросы административно-территориального деления города федерального значения Севастополя.....7

Сокол-Номоконов Э.Н. К вопросу о фундаментальном представлении современного российского градостроительного права об устойчивом развитии территорий. Часть 1 10

Чернов С.Н. Градостроительное законодательство военных и послевоенных лет. Восстановление Петрозаводска..... 13

Пушкина А.В. Возможность оборота права на паенакопление в ЖСК как мера защиты жилищных прав граждан 17

ГОРОДСКОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И ХОЗЯЙСТВО

Аббасов И.М., Гасанов И.Д. Оценка текущего состояния жилищного строительства в Азербайджане22

Снежко О.А. Конституционно-правовая основа цифровых преобразований города27

ФИЛОСОФИЯ ГОРОДА

Шугрина Е.С. Публичные слушания и общественные обсуждения как инструмент выявления мнения населения по вопросам городского развития30

Латфуллин Г.Р. Городская антропология35

Карташов А.С. Взаимоотношение города и бизнес-структур: взгляд с позиций концепции «права на город»39

КОНСУЛЬТАЦИЯ ЭКСПЕРТА 43

Зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия. ПИ № ФС77-54882 от 26 июля 2013 г.

Журнал выходит с 2016 г. Издается два раза в полугодие.

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ЖУРНАЛА:

Таболин Владимир Викторович, доктор юридических наук, профессор.

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА:

Сперанский Олег Вадимович, кандидат юридических наук.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Аббасов Ибад Мусаевич, доктор экономических наук, профессор (Азербайджан);

Аминов Давид Исакович, доктор юридических наук, профессор;

Анисимов Валерий Филиппович, доктор юридических наук, доцент;

Астафичев Павел Александрович, доктор юридических наук, профессор;

Волох Владимир Александрович, доктор политических наук, доцент;

Глушков Александр Иванович, доктор юридических наук, профессор;

Грищенко Леонид Леонидович, доктор юридических наук, профессор;

Зубарев Сергей Михайлович, доктор юридических наук, профессор;

Коваль Владимир Николаевич, доктор юридических наук;

Ларичев Александр Алексеевич, доктор юридических наук, доцент;

Латфуллин Габдельхат Рашидович, доктор экономических наук, профессор;

Леена Лехтинен, доктор экономических наук, кандидат юридических наук (Финляндия);

Мархгейм Марина Васильевна, доктор юридических наук, профессор;

Мышко Федор Георгиевич, доктор юридических наук, доцент;

Рагулина Юлия Вячеславовна, доктор экономических наук, профессор;

Расихина Лариса Федоровна, кандидат экономических наук, доцент;

Руйе Николая, адвокат, профессор (Швейцария);

Упоров Иван Владимирович, доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор;

Шомина Елена Сергеевна, доктор политических наук, ординарный профессор.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Забелина Елена Павловна, кандидат юридических наук;

Касаткина Светлана Сергеевна, кандидат философских наук, доцент;

Мартынова Светлана Эдуардовна, кандидат филологических наук, доцент;

Милькина Ирина Владимировна, кандидат экономических наук, доцент;

Некрасов Сергей Иванович, кандидат юридических наук, профессор;

Снежко Олег Анатольевич, кандидат юридических наук, доцент.

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ИГ «ЮРИСТ»:

Гриб В.В., д.ю.н., профессор, чл.-корр. РАО, заслуженный юрист РФ

ЗАМЕСТИТЕЛИ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ИГ «ЮРИСТ»:

Бабкин А.И.,
Белых В.С.,
Ренов Э.Н.,
Платонова О.Ф.,
Трунцевский Ю.В.

РЕДАКЦИЯ:

Лаптева Е.А., Климова К.М.

НАУЧНОЕ РЕДАКТИРОВАНИЕ И КОРРЕКТУРА:

Швечкова О.А., к.ю.н.

ЦЕНТР РЕДАКЦИОННОЙ ПОДПИСКИ:

Тел./ф.: (495) 617-18-88.
(многоканальный).
E-mail: podpiska@lawinfo.ru
Телефон редакции:
(495) 953-91-08.

АДРЕС ИЗДАТЕЛЬСТВА/ РЕДАКЦИИ:

115035, г. Москва,
Космодамианская наб.,
д. 26/55, стр. 7.
E-mail для авторов:
avtor@lawinfo.ru
Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

ПОДПИСНЫЕ ИНДЕКСЫ:

«Объединенный каталог. Пресса России» – 93625. Подписка на www.lawinfo.ru

Номер подписан в печать: 11.10.2019.
Номер вышел в свет: 23.10.2019.

Отпечатано в типографии «Национальная полиграфическая группа». 248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2. Тел.: (4842) 70-03-37. ISSN 2500-0292. Формат 60х90/8. Печать офсетная. Физ. печ. л. 5,0. Усл. печ. л. 5,0. Общий тираж 1000 экз. Цена свободная.

Публичные слушания и общественные обсуждения как инструмент выявления мнения населения по вопросам городского развития*

Шугрина Екатерина Сергеевна,
ведущий научный сотрудник Центра местного самоуправления
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС),
профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук, профессор

eshugrina@yandex.ru

Развитие городов, активизация программ благоустройства территорий (формирования комфортной городской среды) приводит к возникновению конфликтов интересов между властью и жителями. В настоящее время основной формой поиска баланса интересов сторон являются публичные слушания или общественные обсуждения. Анализ правоприменительной практики показывает выхолащивание их предназначения, что делает жителей менее защищенными и провоцирует дополнительные городские конфликты.

Ключевые слова: публичные слушания, развитие города, мнение жителей, урбанистика, градостроительная деятельность, баланс интересов.

Public Hearings and Public Discussions as an Instrument of Research of the Opinion of the Population about Urban Development Issues

Shugrina Ekaterina S.
Leading Research Scientist of the Center of Local Self-Government
of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)
Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
LL.D., Professor

Urban development, expansion of territory improvement programs (creation of comfortable urban environment) triggers conflicts of interests between the government and citizens. Today, public hearings or public discussions are the primary form of the search for the balance of interests between the parties. An analysis of the law enforcement practice shows the erosion of their purpose making citizens less protected and causing additional city conflicts.

Keywords: public hearings, urban development, opinion of citizens, urban studies, urban planning activities, balance of interests.

Анализ зарубежной практики развития городов, территорий агломераций показывает, что рано или поздно органы публичной власти сталкиваются с проблемой поиска баланса интересов — публичных интересов, обусловленных развитием города, частных интересов, формируемых собственниками недвижимости и интересов жителей¹. Такие ситуации возникают, например, при намерении снести не аварийный, но старый многоквартирный дом, разваливающийся завод и т.п. и построить на их месте новый объект, отвечающий целям развития города.

Российская практика последних лет актуализировала следующие ситуации, когда возникает необходимость поиска баланса разных интересов в контексте развития территории:

¹ Более подробно об этом см.: Шугрина Е.С., Петухов Р.В. Управление территорией: поиск баланса частных и публичных интересов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 1. С. 9–16.

1. Активное строительство коттеджных и т.п. поселков привело к появлению так называемой «частной территории», имеющей особый правовой режим. Подобное, но в меньшем масштабе возникает и при установке шлагбаумов, иных ограждений, препятствующих свободному проходу или проезду по соответствующей территории. В подобных ситуациях возникают разные проблемы, которые можно сформулировать, например, таким образом: должны ли органы власти оказывать публичные услуги жителям таких частных территорий (например, ремонтировать частные дороги, вывозить мусор с частной территории и т.п. — ожидания и требования жителей не всегда совпадают с полномочиями органов местного самоуправления); является ли такая территория зоной ответственности органов местного самоуправления (осуществляется ли муниципальный контроль на этой территории); нужно ли обеспечить доступ экстренных служб, населения к общественным пространствам, многоквартирным до-

* Работа выполнена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00720.

мам и др. (например, парки, водоемы и т.п.). В этих и иных подобных ситуациях налицо конфликт власти — собственников — жителей. Правоприменительная практика довольно активно формируется, есть уже и решения Конституционного Суда Российской Федерации².

2. Дачная амнистия фактически приводит к тому, что земли сельхозназначения фактически претерпевают изменение целевого назначения; Конституционный Суд Российской Федерации, принимая Постановление от 14 апреля 2008 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца второй статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» защитил граждан, позволив им регистрироваться в дачных или садовых домиках, но оказал медвежью услугу органам публичной власти — приоритет явно был отдан частным интересам, связанным с реализацией конституционных прав граждан. Для органов власти данный документ означает и необходимость решения следующей проблемы: помещения становятся жилыми, хотя не отвечают техническим параметрам таковых — надо ли требовать соблюдения технических нормативов?

Особую категорию составляет самострой и его снос или легализация. Несмотря на то, что самовольные постройки возводятся вопреки нормам права, есть механизмы признания права собственности на них — это возможно, например, на основе судебного решения. Все это создает массу дополнительных проблем органам публичной власти с точки зрения планирования развития территории, когда решением федерального органа государственной власти частным интересам отдается предпочтение над общественными интересами, которые выражают органы местного самоуправления³. Массовый снос самостроя в Москве в 2016 г. вызвал большой резонанс и судебные дела; была подана жалоба и в Европейский суд по правам человека⁴. Московские дела высветили и еще одну проблему — конфликт интересов собственника земли (как правило, это городские органы власти) и собственниканосимого помещения.

3. Активная реализация программ по благоустройству территории привела к новым конфликтам — возникли противоречия общественных интересов большинства и меньшинства. Развитие города в целом и его отдельного района осуществляется по разным правилам, у жителей разные интересы. Эту проблему выявили социологи, которые исследуют отношение жителей к реализации проектов в рамках программ «Комфортная городская среда».

Например, жители территорий, расположенных в центре города, чувствуют нехватку общественных пространств, где они могли бы проводить свободное время с семьей и детьми. Причина в том, что эти районы работают в первую очередь на город в целом и только потом — на своих жителей. Большая часть их дневного населения — люди, приезжающие

отдыхать и работать. Именно на них ориентирована почти вся районная культурно-развлекательная инфраструктура. Общественные пространства также по большей части заполнены «дневными мигрантами» и туристами. Поэтому с точки зрения повседневного использования эти районы недостаточно комфортны для своих жителей, что вызывает их недовольство. Это приводит к тому, что жители таких районов чаще других заинтересованы в ограничении доступа посторонних на придомовые территории. Здесь в три раза чаще, чем в среднем по Москве, используются меры по обеспечению безопасности дворов. Развитие закрытых для общего доступа придворных территорий — компенсаторная реакция на перегруженность общественных пространств «чужими»⁵.

К сожалению, до настоящего времени в большинстве городов принимаются градостроительные решения, не всегда основанные на предварительном выявлении и учете мнения жителей. Наиболее яркие примеры последнего времени — конфликтные ситуации, сложившиеся вокруг строительства храма в Екатеринбурге, мусорного полигона в Шиесе (Архангельская область), когда органы власти на начальном этапе продемонстрировали неготовность к диалогу с жителями, использованию согласительных процедур.

Список подобных примеров можно продолжать, однако уже очевидно, что необходимо использовать формы выявления и учета мнения населения при принятии тех или иных градостроительных решений, а также иных, прямо или косвенно влияющих на развитие, обустройство территории.

В настоящее время в градостроительном законодательстве в качестве основной формы выявления и учета мнения населения фигурирует такая форма, как публичные или общественные слушания.

Публичные слушания появились в федеральном законе о местном самоуправлении в 2003 г., в Градостроительном кодексе — в 2004 г. и по праву завоевали место одной из наиболее популярных форм взаимодействия органов местного самоуправления и местных жителей. По данным Минюста России, публичные слушания проводились 92,6 тыс. раз в 2018 г. и 14,6 тыс. раз за первые два месяца 2019 г.⁶

Урбанисты констатируют, что концепция взаимодействия города и его жителей постепенно меняется. И.Р. Медведев подчеркивает, что город — это физическая реальность, материализованная в архитектуре, и социальная реальность, созданная посредством взаимодействия между людьми. Раз город перестал трактоваться как набор физических объектов, его социальная компонента должна быть осмыслена: планировщик обязан выйти к людям и обсудить его работу с ними. Соответственно, жители, реализуя свое право на город, стали требовать «вернуть его обратно»: они захотели влиять на пространство («это — моя территория, и никто другой не может решать, как здесь жить»)⁷. По итогам конференции «Форум действий» Общероссийского народного фронта был при-

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2017 г. № 2516-О «По жалобе администрации города Барнаула на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 4 и 5 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Более подробно об этом см.: Шугрина Е.С., Петухов Р.В. Указ. соч. С. 9–16.

⁴ Более подробно об этом деле см.: URL: <http://tass.ru/proisshestiya/4707554>

⁵ Пузанов К., Степанцов П. Механика Москвы. Исследование городской среды. М., 2015. С. 7.

⁶ Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. — начало 2019 г.). URL: <https://minjust.ru/razvitiye-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh>

⁷ Медведев И.Р. Право на город // Закон. 2015. № 6. С. 181–195; Он же. Общественные обсуждения градостроительных проектов в свете Закона № 455-ФЗ // Закон. 2018. № 3. С. 126–137.

нят перечень поручений Президента Российской Федерации, в котором, в частности, говорилось о повышении роли граждан в принятии градостроительных решений, включая развитие института публичных слушаний по градостроительной деятельности⁸.

Одновременно с развитием института публичных слушаний в законодательстве о местном самоуправлении, публичные слушания, а позже и общественные обсуждения, стали активно использоваться в градостроительном законодательстве, законодательстве об общественном контроле, экологической экспертизе и др. Несмотря на определенную гармонизацию законодательства в части понимания того, что такое публичные слушания или общественные обсуждения, по какой процедуре и в каких случаях они проводятся, какие последствия имеют принимаемые решения, в материалах правоприменения определенная путаница периодически фиксируется.

Публичные слушания относятся к числу рекомендательных форм, т.е. форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Однако при принятии целого ряда решений проведение публичных слушаний является обязательной стадией (более подробно об этом см. ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ). Более того, протоколы публичных слушаний по проекту генерального плана, заключение о результатах таких публичных слушаний входят в пакет документов, направляемых для принятия генерального плана поселения, городского округа (ст. 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Иными словами, публичные слушания являются формой учета мнения населения и одновременно стадией принятия решений по ряду вопросов.

В дополнение к вышеназванным целям использования публичных слушаний в материалах правоприменительной практики довольно отчетливо обозначается и еще одна — поиск баланса интересов разных участников.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 15 июля 2010 г. № 931-О-О, публичные слушания являются процедурой выявления именно коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих также коллективный, а не индивидуальный характер; публичные слушания 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 акта⁹.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 28 марта 2017 г. № 10-П обобщены ранее высказанные позиции суда по данному вопросу: регламентация

градостроительной деятельности, имеющая целью в первую очередь обеспечение комфортных и благоприятных условий проживания, комплексный учет потребностей населения и устойчивое развитие территорий необходимы также для согласования государственных, общественных и частных интересов в данной области (Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 6 ноября 2003 г. № 387-О, от 15 июля 2010 г. № 931-О-О и от 25 февраля 2016 г. № 242-О)¹⁰.

В решениях судов иной юрисдикции подобная позиция также присутствует. Например, в Апелляционном определении Верховного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2018 г. № 29-АПГ18-4 (Пензенская область) говорится, что публичные слушания являются процедурой выявления именно коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих также коллективный, а не индивидуальный характер¹¹.

В Апелляционном определении Верховного Суда Российской Федерации от 25 мая 2017 г. № 83-АПГ17-7 (Брянская область) констатируется, что генеральным планом муниципального образования определяется стратегия градостроительного развития, планирование территории направлено не на фиксацию существующего положения, а на развитие территории, т.е. на ее возможное изменение в будущем, при этом территориальное планирование должно обеспечивать не только права и законные интересы собственников и обладателей иных прав на земельные участки, но и защищаемые законом права и интересы иных физических и юридических лиц, а также публичные интересы, связанные, в частности, с устойчивым развитием территории муниципальных образований, сохранением окружающей среды и объектов культурного наследия, улучшением инвестиционной привлекательности соответствующих территорий и т.п., которые могут вступать в объективное противоречие с интересами собственников и обладателей иных прав на земельные участки. Публичные слушания, в рамках которых участники вправе представлять в уполномоченный орган свои предложения и замечания, фактически выступает своеобразным инструментом поиска баланса разных интересов.

Достаточно серьезное влияние на формирование правоприменительной практики оказало Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2010 г. № 931-О-О «По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостро-

⁸ Более подробно см.: URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/20078>

⁹ Определение Конституционного Суда РФ Российской Федерации от 22 марта 2011 г. № 381-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Эгз-Домстрой» и общества с ограниченной ответственностью «Стройтехторг» на нарушение конституционных прав и свобод частью 13 статьи 24 и статьей 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 марта 2017 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности части 4.1 статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» // СЗ РФ. 2017. № 15 (ч. VII). Ст. 2284.

¹¹ Подобная позиция изложена и в ином решении. См., например: Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 35-АПГ18-14 (Тверская область). URL: <https://legalacts.ru/sud/apelliationnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-uf-ot-31102018-n-35-apg18-14/>

ительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге». В данном решении констатируется, что публичные слушания преследуют цель выявления именно коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих также коллективный, а не индивидуальный характер; процедуры, в которых это происходит, не ограничиваются сбором предложений и замечаний, но предполагают публичное обсуждение соответствующих вопросов.

По мнению суда, 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 ст. 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.

Чуть позже Конституционный Суд Российской Федерации обратил внимание на то, что ч. 4 ст. 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающая принятие муниципального правового акта, в котором определяется порядок организации и проведения публичных слушаний, а также устанавливающая требования к содержанию данного акта, направлена на обеспечение права граждан на участие в осуществлении местного самоуправления и сама по себе не может рассматриваться как нарушающая конституционные права заявителя в указанном им аспекте¹².

Из этих позиций суды общей юрисдикции преимущественно Москвы и Московской области довольно регулярно делают простой вывод: решение, принятое на публичных слушаниях, как не имеющее властно-обязывающего характера, не порождающее непосредственно правовых последствий, не может нарушать какие-либо права административного истца и в том случае, когда был нарушен установленный порядок их проведения. Поэтому все жалобы на процедурные нарушения, о признании незаконными результатов общественных обсуждений, публичных слушаний, о приписках и искажениях

в протоколах и (или) итоговых заключениях, о том, что в них принимают участие лица, не являющиеся жителями соответствующего муниципального образования, о том, что на обсуждение выносятся не полная или неокончательная версия документации, отклоняются¹³.

Фактически такой подход делает невозможным и бесполезным апеллирование к каким-то нарушениям. Особенно остро это проявляется, когда заявители говорят о имеющихся нарушениях, связанных с искажениями в количестве или содержании высказываемым предложениях, списках участников и выступающих и т.п. (в ряде случаев заявляются подлоги и фальсификации). Все это ставит в заведомо неравное положение участников публичных слушаний и организаторов — органы власти.

В судебных решениях прослеживается и еще один существенный аспект, который вызывает много вопросов. По мнению Московского городского суда, если истцы лично участвовали в обсуждении проекта на собрании участников публичных слушаний и высказывали свои предложения по проекту, то нет оснований полагать, что действиями административного ответчика нарушены их права¹⁴. Это, безусловно,

¹³ Апелляционное определение Московского городского суда от 4 октября 2018 г. по делу № 33а-8015/2018; Апелляционное определение Липецкого областного суда от 30 сентября 2015 г. по делу № 33-2755/2015; Апелляционное определение Московского городского суда от 30 ноября 2018 г. по делу № 33а-9833/2018; Апелляционное определение Московского городского суда от 28 сентября 2018 г. № 33а-5115/2018; Определение Московского городского суда от 1 июня 2018 г. № 4га/5-194/2018; Апелляционное определение Московского городского суда от 24 ноября 2017 г. по делу № 33а-5807/2017; Апелляционное определение Московского городского суда от 24 ноября 2017 г. по делу № 33а-5807/2017; Апелляционное определение Московского городского суда от 30 августа 2017 г. по делу № 33а-3863/2017; Апелляционное определение Московского городского суда от 8 июня 2017 г. по делу № 33а-566/2017; Апелляционное определение Московского городского суда от 2 июня 2017 г. по делу № 33а-3610/2017; Апелляционное определение Московского городского суда от 10 апреля 2017 г. по делу № 33а-1951/2017; Апелляционное определение Московского городского суда от 20 января 2017 г. по делу № 33а-214/2017; Апелляционное определение Московского городского суда от 12 января 2017 г. по делу № 33а-80/2017; Апелляционное определение Московского городского суда от 2 сентября 2016 г. по делу № 33а-16695/2016; Апелляционное определение Московского городского суда от 20 апреля 2016 г. по делу № 33а-15132/2016; Апелляционное определение Московского городского суда от 30 марта 2016 г. по делу № 33а-10618/2016; Апелляционное определение Московского городского суда от 2 декабря 2015 г. по делу № 33а-45023/2015; Апелляционное определение Московского городского суда от 18 июня 2014 г. по делу № 33-21646; Апелляционное определение Московского областного суда от 19 марта 2014 г. по делу № 33-5243/2014. URL: <https://sudact.ru/>

¹⁴ Определение Московского городского суда от 28 декабря 2017 г. № 4га-16417/2017; Апелляционное определение Московского городского суда от 2 июня 2017 г. по делу № 33а-3610/2017; Апелляционное определение Московского городского суда от 20 января 2017 г. по делу № 33а-214/2017; Апелляционное определение Московского городского суда от 10 октября 2016 г. по делу № 33а-35611/2016; Определение Московского городского суда от 21 июня 2016 г. № 4га-6866/2016; Определение Московского городского суда от 20 июня 2016 г. № 4га-6375/2016; Апелляционное определение Московского городского суда от 20 апреля 2016 г. по делу № 33а-15132/2016; Апелляционное определение Московского городского суда от 2 декабря 2015 г. по делу № 33а-45023/2015; Апелляционное определение Московского городского суда от

¹² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 сентября 2014 г. № 1829-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Русина Виктора Владимировича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

свидетельствует о полном непонимании природы публичных слушаний, подтверждает иллюзорность права на судебную защиту участия в осуществлении местного самоуправления.

Кстати, Верховный Суд Российской Федерации в своих решениях не содержит подобных позиций и в случае наличия нарушений, связанных с организацией, проведением публичных слушаний поддерживает признание решений, принятых с нарушениями, недействующими¹⁵.

В других субъектах Российской Федерации судебная практика идет по иному пути. Нарушения, допущенные при организации и проведении публичных слушаний, исследуются довольно подробно; в случае их выявления решение, принятое на их основе, признается не действующим¹⁶.

Поскольку проведение публичных слушаний является обязательной стадией принятия решения, то возникает вполне закономерный вопрос: что делать, если на слушания не приходят жители. Этот аспект исследовался в Постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 30 мая 2017 г. № Ф09-2635/17 по делу № А07-18721/2016 (Республика Башкортостан). Судом было отмечено, что «при проведении 15 сентября 2014 г. публичных слушаний приняли участие два зарегистрированных участника публичных слушаний, т.е. проведением первых публичных слушаний от 15 сентября 2014 г.

не реализовано право граждан на участие в публичных слушаниях и выражением своего мнения по вопросу публичных слушаний, что подтверждается поступившими в адрес администрации коллективных обращений граждан, в которых жильцы многоквартирных домов выразили протест против строительства спорного многоквартирного жилого дома, кроме того, настаивали на отмене ранее принятого Постановления администрации от 25 сентября 2014 г. № 2007, то проведение повторных публичных слушаний по проекту планировки и межевания территории для строительства спорного многоквартирного жилого дома нормам действующего законодательства не противоречит. Отмена Постановлений от 25 сентября 2014 г. № 2007, от 22 октября 2014 г. № 2204 явилась результатом проведения повторных слушаний». Получается, что застройщик становится заложником поведения жителей, которые на публичные слушания не приходят, но направляют в органы местного самоуправления коллективные обращения, в которых выражают протесты против действий застройщика.

Вопрос об отсутствии жителей на публичных слушаниях исследовался и в других делах¹⁷.

Судя по судебной практике, в последнее время отчетливо стал проявляться и прямо противоположный аспект — на публичные слушания приходит слишком много «чужих». Например, М. обратилась в суд с административным исковым заявлением, в котором просила признать недействительными результаты публичных слушаний по проекту межевания территории квартала района Коптево; исключить из протокола и заключения по результатам публичных слушаний все предложения и замечания, поданные жителями, проживающими вне территории квартала района Коптево, ограниченного указанными улицами. Отказывая в удовлетворении заявленных требований Московский городской суд в Апелляционном определении от 28 сентября 2018 г. № 33а-5115/2018 отметил, что в соответствии со ст. 68 Градостроительного кодекса г. Москвы участниками публичных слушаний являются в том числе жители города Москвы, имеющие место жительства или место работы на территории, в границах которой проводятся публичные слушания, и представители их объединений.

Проведенный анализ правоприменительной практики показывает, что органы публичной власти не уделяют должного внимания публичным слушаниям, относятся к ним излишне формально как к деятельности, которая «мешает эффективному городскому развитию»; это делает жителей менее защищенными и провоцирует дополнительные городские конфликты.

¹⁷ См., например: Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 20 февраля 2017 г. № 10АП-348/2017 по делу № А41-64229/16 (Московская область) // СПС «Гарант».

18 августа 2015 г. по делу № 33-29487/2015; Определение Московского городского суда от 29 мая 2015 г. № 4г/6-5729/15; Апелляционное определение Московского городского суда от 18 марта 2015 г. по делу № 33-8758/2015; Апелляционное определение Московского городского суда от 10 ноября 2014 г. по делу № 33-37722. URL: <https://www.mos-gorsud.ru/search>

¹⁵ Объективности ради следует констатировать, что есть решение Верховного Суда Российской Федерации, в котором вскользь констатируется, что нарушение сроков проведения публичных слушаний не привели к существенному нарушению порядка принятия и утверждения Правил землепользования и застройки, повлиявшему на законность принятия оспариваемого нормативного правового акта (Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 1 августа 2018 г. № 45-АПГ18-13 (Свердловская область)). URL: <https://legalacts.ru/sud/apelliationnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-01082018-n-45-apg18-13/>

¹⁶ Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 24 января 2018 г. № 53-АПГ17-46 (Красноярский край); Определение Верховного Суда Российской Федерации от 29 марта 2018 г. № 35-АПГ18-1 (Тверская область); Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 16 января 2018 г. № 127-АПГ17-11 (Республика Крым); Определение Верховного Суда Российской Федерации от 19 октября 2017 г. № 75-АПГ17-7 (Республика Карелия); Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 22 июня 2017 г. № 46-АПГ17-15 (Самарская область); Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 1 июня 2017 г. № 66-АПГ17-15 (Иркутская область). URL: <https://legalacts.ru/>

Литература

1. Медведев И.Р. Общественные обсуждения градостроительных проектов в свете Закона № 455-ФЗ / И.Р. Медведев // Закон. 2018. № 3. С. 126–137.
2. Медведев И.Р. Право на город / И.Р. Медведев // Закон. 2015. № 6. С. 181–195.
3. Пузанов К. Механика Москвы. Исследование городской среды / К. Пузанов, П. Степанцов. Москва : Изд-во Московского института социально-культурных программ, 2015. 20 с.
4. Шугрина Е.С. Управление территорией: поиск баланса частных и публичных интересов / Е.С. Шугрина, Р.В. Петухов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 1. С. 9–16.