

## **Экспертное мнение по внесению изменений в ст. 68 Градостроительного кодекса г. Москвы**

Публичные слушания по вопросам градорегулирования – это правовой институт, который в обязательном порядке должен применяться в муниципальных образованиях, в том числе в муниципальных образованиях городов федерального значения, как обсуждение с участием жителей соответствующих проектов документов и заявлений, определенных Градостроительным кодексом Российской Федерации, до их утверждения органами местного самоуправления и органами региональной власти.

В определении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2010 года № 931-ОО дана следующая характеристика публичных слушаний как публично-правового института: «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, то есть не зависит от усмотрения органов публичной власти или их должностных лиц».

Согласно позиции Конституционного Суда РФ, 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 или 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.

Градостроительный кодекс города Москвы (далее – ГрК Москвы) в настоящее время ограничивает круг участников публичных слушаний к границам территории, в отношении которой подготовлен проект документа. Например, при утверждении проектов правил землепользования и застройки территории, в границах которой проводятся публичные слушания, является территория района города Москвы (ч. 1 ст. 68 ГрК Москвы). Такая территориальная «привязка» существенно ограничивает круг участников публичных слушаний, так как исключает из состава участников лиц, законные интересы которых могут быть нарушены в связи с реализацией утверждённых правил землепользования и застройки,

Таким образом, предлагаемое в представленном проекте расширение границ территории проведения публичных слушаний, в целом, соотносится с конституционным пониманием публичных слушаний. Более того, возможность такого расширения позволяет привлечь больше заинтересованных жителей, сделать обсуждение вопроса более открытым.

Однако в предлагаемой формулировке, на мой взгляд, содержится правовая неопределенность. В частности, не указаны предполагаемые основания такого расширения границ. Например, одним из оснований может выступить затрагивание интересов жителей сопряженной территории.

Безусловное основание расширения границ проведения публичных слушаний, также, является слишком широким, поскольку нет указания на то, какие территории тогда должны быть вовлечены в процедуру. Если это объект городского и районного значения, значит ли это, что слушания должны быть проведены на всей территории города Москвы?

Поэтому, указание на наличие общественного интереса, либо возможного нарушения или ограничения прав жителей или собственников имущества иных муниципальных образований предлагается включить в текст законопроекта.

Что касается судебного оспаривания проведенных публичных слушаний, можно выделить следующие закономерности. Найденные судебные решения об отмене результатов публичных слушаний (около 90 решений) 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; 2) нарушение сроков опубликования заключения о результатах публичных слушаний; 3) грубые нарушения ведения протокола. Следует отметить, что судебная практика по этому вопросу неоднозначна – идентичная ситуация в Тимирязевском районном суде города Москвы не стала основанием для отмены заключения Комиссии по вопросам градостроительства, землепользования и застройки при правительстве Москвы в Северном административном округе (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 САО 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 города Москвы от 24 ноября 2010 года по гражданскому делу № 2-3543/10).

В целом судебная практика определяет публичные слушания как действие, предшествующее принятию решения об утверждении документов и заявлений по вопросам градостроительной деятельности, которое имеет рекомендательный характер и не является обязательным. Судебные инстанции 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 проект документа.

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 Градостроительным кодексом Российской Федерации, но, 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.

Следовательно, проблемой развития института публичных слушаний является не только то, что они ограничены рамками одной территории, но также то, что не предусмотрена проверка документов и заявлений на соответствие законодательству до проведения публичных слушаний на удостоверение соответствия подготовленных проектов документов, заявлений требованиям законодательства, а также документам, принятым в установленном порядке. В связи с этим предлагается до назначения процедуры публичных слушаний вместе с нормативными правовыми документами также публиковать заключение об их соответствии вышестоящему законодательству.

Таким образом, инициатива по совершенствованию института публичных слушаний в городе Москве является своевременной, необходимой. Устранение существующих законодательных пробелов, а также широкого толкования норм позволит развить институт публичных слушаний, будет способствовать повышению уровня доверия населения к публичной власти.

Экспертное мнение подготовлено директором научно-образовательного Центра местного самоуправления ИУРР РАНХиГС, кандидатом юридических наук Ивановой К.А.

08.04.2020