

УДК 349.414

## ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОМПЛЕКСНОГО УЧЕТА МНЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ ПРИ ВЫРАБОТКЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ РЕШЕНИЙ

*Э.Ф. Нигматуллина*

### Аннотация

В статье подробно анализируется роль публичных слушаний в построении правового социального государства в целом и в выработке рекомендаций по территориальному планированию муниципальных образований в частности. Исследуются проблемы рассмотрения замечаний и предложений граждан по проектам генеральных планов и правилам землепользования и застройки муниципальных образований. Предлагается ввести в градостроительное законодательство процессуально-процедурные средства проведения публичных слушаний, основанных на состязательности процесса.

**Ключевые слова:** гражданские инициативы, публичные слушания, территориальное планирование, процессуально-процедурные средства, баланс интересов.

---

Происходящие в мире глобальные сдвиги способствуют поиску гибких и эффективных механизмов защиты правового статуса личности. Финансовый кризис наглядно демонстрирует, что только деидеологизированное сотрудничество между странами позволяет преодолеть потрясения и предотвратить их последствия.

По сведениям Министерства экономического развития РФ, в 2014 г. замедление экономического роста в России определили геополитическая напряженность и вызванное ею закрытие внешних рынков капитала для российских компаний, а также падение мировых цен на нефть. Кризисная напряженность обусловлена: инвестиционной паузой, которая стала результатом завершения масштабных строек крупнейшими российскими нефтегазовыми и инфраструктурными компаниями, оттоком денежных средств из инвестиционных фондов, устойчивым сокращением государственных капитальных вложений (ЭР, с. 27).

В этих условиях задача государства состоит в том, чтобы создать новую промышленную политику путем введения стимулов для развития технологических инвестиций, таких как налоговые льготы, ускоренная амортизация, денежно-кредитная эмиссия. Однако реализовать это возможно на условиях партнерства радикально-либеральных и авторитарных подходов к пониманию и осуществлению государственной власти, что будет способствовать достижению социальной справедливости, эффективной защите прав и свобод личности.

Потенциал социально-ориентированной политики государства в настоящее время раскрывается в Бюджетных посланиях Президента РФ В.В. Путина (БП 2013–2015; БП 2014–2016). Концептуально послания ориентированы прежде всего на следующие сферы: бюджетные инвестиции в экономику, которые должны стимулировать рост частных инвестиций и способствовать формированию современной транспортной и инженерной инфраструктуры; расходы на образование, науку, инфраструктуру, которые должны стать приоритетными; развитие программно-целевых методов управления, которые должны стать ключевым механизмом, увязывающим стратегическое и бюджетное планирование и вводящим программно-целевые инструменты, в частности «дорожные карты». Таким образом, в посланиях, стратегиях, программах и «дорожных картах» выражена идейно-мировоззренческая база, на основе которой формируется опыт прогрессивного взаимодействия субъектов права и определяются основные направления правового развития общества.

Однако ни для кого не секрет, что в период продолжающейся правовой реформы в России, несмотря на внешне активную динамику, процессы правового регулирования далеко не всегда приводят к желаемым результатам. Детерминантами низкой эффективности права и правоприменения, на наш взгляд, являются:

- низкая степень прогнозирования последствий принимаемых правовых решений;
- отсутствие дифференцированного и управляемого подхода в установлении транзакционных издержек, связанных с содержанием имущества;
- непоследовательная политика создания инновационных кластеров, в том числе особых экономических зон, без учета потребностей региона;
- маргинальное ценообразование в электроэнергетике в условиях отсутствия конкуренции;
- неравномерное развитие сельского хозяйства в условиях скачкообразного изменения климата;
- восстановление институтов государственной власти путем усложнения административных процедур;
- слабая электрификация села, препятствующая развитию конвергентных технологий;
- отсутствие справедливой шкалы оценки имущества граждан;
- введение ложных, краткосрочных ценностей в матрицу нормативно-регулятивной системы;
- развитие новаторства без учета сложившихся культурных традиций.

Происходит все это потому, что возникают ошибочные институты, которые под влиянием различных обстоятельств отклоняются от общественных целей. Так, в период вытеснения социалистической плановой экономики создавались финансовые пирамиды, принимавшие вклады от населения в целях личного обогащения, а ускоренная приватизация земли привела к масштабному изолированию людей друг от друга путем возведения заборов и решеток.

Индивиды, как и общество в целом, крайне заинтересованы в действии законов, позволяющих им максимально полно удовлетворять свои материальные и иные потребности. В этой связи человеческое взаимодействие носит конвенцио-

нальный характер, поскольку потребности общественного развития требуют разрешения противоречий. Действующее законодательство содержит довольно много примеров общественного договора.

Содержанием потребностей граждан может быть все, что способствует совершенствованию их бытия. К примеру, забастовки шахтеров мотивированы желанием выжить, а пикет граждан у редакции журнала в поддержку задержанных журналистов является самовыражением. В связи с этим в последние годы все больше внимания уделяется созданию площадок электронной демократии. Так, на созданном Минэкономразвития интернет-ресурсе ([www.goi.ru](http://www.goi.ru)) проводится сбор подписей в поддержку или против выдвигаемых гражданами инициатив. Как отмечает С.А. Авакьян, «общественные обсуждения соединяют в себе “конструктив”, а по необходимости и протест, а поэтому могут быть поистине публичной формой выражения мнения населения, в чем-то даже освобождающей граждан от уличных акций и способствующей “умиротворяющему” общению власти и народа» [1, с. 13]. По мнению С.С. Зенина, «публичные слушания представляют собой систему взаимосвязанных общим предметом правового регулирования внутриинституциональных объединений правовых норм подынститутов, регулирующих общественные отношения, возникающие по поводу участия населения в управлении общественными и государственными делами посредством консультативного обсуждения» [2, с. 29].

Для анализа роли публичных слушаний в построении правового социального государства принципиальное значение имеет соотношение государственного регулирования и самоуправления в тех или иных сферах гражданского общества. При этом значимость публичных слушаний определяется ценностями и идейно-мировоззренческими составляющими, которые реализуются в актуально-практических схемах решений Конституционного суда РФ.

Так, согласно правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации, изложенной в Определении № 931-О-О от 15 июля 2010 г., публичные слушания, 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, 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 (ОКС). Конечная цель такого обсуждения – выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта. Благодаря принудительной силе закона, обязывающего органы власти проводить публичные слушания по определенным вопросам, процесс принятия управленческих решений становится более открытым для граждан.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» публичные слушания

рассматриваются как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления, с помощью которой граждане реализуют право на осуществление местного самоуправления (ст. 3 Закона). Указанный законодательный акт содержит требования об обязательности проведения публичных слушаний при рассмотрении проектов генеральных планов. При этом решения публичных слушаний носят, как правило, рекомендательный характер (ОКС).

В силу ст. 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) к числу основных принципов законодательства о градостроительной деятельности относится участие граждан и их объединений в ее осуществлении, обеспечение свободы такого участия, ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека; осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности; осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий. При этом право граждан на участие в данных правоотношениях непосредственно реализуется через предусмотренную градостроительным законодательством процедуру проведения публичных слушаний при принятии государственными органами и органами местного самоуправления решений, затрагивающих права граждан, в том числе при осуществлении ими мероприятий по планировке территорий.

Так, проекты генеральных планов рассматриваются на публичных слушаниях с участием населения муниципального образования. Однако внесение в генеральный план изменений, предусматривающих изменение границ населенных пунктов в целях жилищного строительства или определения зон рекреационного назначения, осуществляется без проведения публичных слушаний (п. 18 ст. 24 ГрК РФ).

Вместе с тем не стоит идеализировать роль общественного движения в рассмотрении проектов генеральных планов. Мы полагаем, что проведение публичных слушаний лишь моделирует соответствующее проблемное поле, помогает сфокусировать внимание на конкретных вопросах по социально-экономическому развитию территории. В связи с этим считаем, что проведение публичных слушаний на этапе утверждения сценарных прогнозов долгосрочного социально-экономического развития РФ является значимым шагом в определении отправного пункта и играет большую роль в дальнейшем подборе необходимого комплекса задач стратегического развития. Полагаем, что предлагаемый подход призван совершенствовать процессы правового регулирования социальных связей, а разработка системы конкретных предложений по совершенствованию организации правовой материи должна способствовать повышению эффективности проводимой правовой политики в современном государстве.

Согласно ч. 10 ст. 24 ГрК РФ заинтересованные лица вправе представить свои предложения по проекту генерального плана. При этом в соответствии с ч. 6 ст. 28 ГрК РФ участники публичных слушаний вправе представить в уполномоченные на проведение публичных слушаний орган местного самоуправления поселения или орган местного самоуправления городского округа

свои предложения и замечания, касающиеся проекта генерального плана, для включения их в протокол публичных слушаний.

При подготовке к проведению публичных слушаний в соответствующую комиссию, созданную лицом, по инициативе которого проводятся публичные слушания, поступают от заинтересованных лиц замечания и предложения по проекту муниципального правового акта, выносимого на публичные слушания, со дня официального опубликования (обнародования) сообщения о проведении публичных слушаний либо иного срока, определяемого муниципальным образованием. Указанные замечания и предложения оформляются в письменном виде и предоставляются в Комиссию. Во время проведения публичных слушаний оглашаются поступившие в установленный период замечания и предложения, которые фиксируются в протоколе публичных слушаний.

Публичные слушания по проектам генерального плана и правил землепользования и застройки с обсуждением предложений заинтересованных лиц по внесению в проекты соответствующих изменений призваны обеспечить реализацию гражданами принципов участия в решении вопросов по территориальному планированию муниципальных образований. Следовательно, оглашение на публичных слушаниях предложений, поступивших от заинтересованных лиц, и их обсуждение направлено на защиту интересов не только населения в целом, но и конкретных лиц, в том числе собственников земельных участков, расположенных на территории муниципального образования.

Однако в практике судов встречаются ситуации, когда бездействие муниципальных образований, не рассматривающих предложения заинтересованных лиц по внесению изменений в проект генерального плана или правил землепользования и застройки, признано незаконным, при этом отказано в принятии обеспечительных мер по приостановлению процедуры рассмотрения указанных проектов, касающихся земельных участков, расположенных на территории поселения. Причина этого – несоразмерность таких мер заявленным требованиям, нарушение баланса интересов сторон, а также публичных интересов и интересов третьих лиц (см., например, ПДААС). Как нам представляется, несогласованность норм проявляется в том, что они не реализуются как единое целое. Суд, признавая нарушение прав граждан на волеизъявление, создает неблагоприятные юридические последствия как для гражданина, права которого были нарушены, поскольку принятие генерального плана не приостановлено, так и для органа, который утверждает незаконный генеральный план.

Частью 5 ст. 28 ГрК РФ предусмотрено, что в целях доведения до населения информации о содержании проекта генерального плана уполномоченные на проведение публичных слушаний орган местного самоуправления поселения или орган местного самоуправления городского округа в обязательном порядке организуют выставки, экспозиции демонстрационных материалов проекта генерального плана, выступления представителей органов местного самоуправления, работников проекта генерального плана на собраниях жителей, в печатных средствах массовой информации, по радио и телевидению. Однако нельзя не заметить, что распространяется это правило только на случаи проведения публичных слушаний по проекту генерального плана как документа территориального планирования всего муниципального образования, когда имеется цель доведения

информации до населения всего муниципального образования. Градостроительный кодекс РФ не предусматривает обязанности по проведению указанных мероприятий в рамках публичных слушаний по проекту правового акта о внесении изменений в генеральный план.

Достаточно часто правообладатели земельных участков и объектов капитального строительства обжалуют решения об утверждении или внесении изменений в генеральный план, в случае если их права и законные интересы нарушаются или могут быть нарушены в результате утверждения генерального плана. Однако Градостроительный кодекс Российской Федерации не содержит норм, обязывающих органы государственной власти определять функциональные зоны в генеральном плане города в соответствии с фактическим использованием территории, поскольку планирование территории направлено не на фиксацию существующего положения, а на ее развитие (изменение) в будущем. Следовательно, в судебном порядке следует обжаловать соответствующие положения утвержденного генерального плана как документа территориального планирования муниципального образования.

Рассмотрим другой пример. Гражданин обратился в комиссию по землепользованию и застройке муниципального образования, поскольку из заключения органа архитектуры следовало, что расположение земельного участка в зоне сельскохозяйственных угодий противоречит кадастровым выпискам на данные земельные участки, согласно которым с 1997 г. земельный участок относится к землям населенных пунктов и имеет разрешенное использование – индивидуальное жилищное строительство и ведение личного подсобного хозяйства. Из-за имеющихся противоречий между сведениями о зоне градостроительных регламентов правил землепользования и застройки и сведениями, предоставленными ФГБУ «ФКП Росреестра» о категории земель и разрешенном использовании земельных участков, гражданин не имел возможности изменить вид их разрешенного использования. Суд отказал гражданину в признании незаконным решения комиссии по землепользованию и застройке муниципального образования. При этом подчеркнул, что решение Комиссии носит рекомендательный характер и изменение вида разрешенного использования спорного земельного участка находится в исключительной компетенции органа местного самоуправления, поэтому суд не вправе разрешать данный вопрос (АОВС). Таким образом, участники градостроительной деятельности часто не обращают внимания на элементы гражданско-процессуального правоотношения указанной категории дел, от правильности определения которых зависит защита прав и свобод граждан.

С развитием экономических взаимоотношений, которые осуществляются все чаще на уровне средних и даже небольших предприятий, проблема изменения разрешенного вида использования земельного участка обрела особую актуальность. Как указал Верховный суд РФ в Определении от 28 января 2014 г. № 18-КГ13-129, предусмотренный Градостроительным кодексом Российской Федерации порядок предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка направлен на реализацию одного из общих принципов градостроительного законодательства, предполагающего участие граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности и обеспечение свободы такого участия (п. 5 ст. 2 ГрК РФ). Данный принцип

включает в себя в том числе необходимость обязательного комплексного учета мнения населения при принятии градостроительных решений в целях согласования государственных, общественных и частных интересов в данной области для обеспечения благоприятных условий проживания. При этом наличие или отсутствие согласия участников публичных слушаний на предоставление разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка является одним из решающих факторов при принятии органом местного самоуправления соответствующего решения (ОВС).

Согласно ч. 2 ст. 39 ГрК РФ порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. На основании заключения о результатах публичных слушаний по вопросу о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования комиссия по застройке и землепользованию осуществляет подготовку рекомендаций о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования или об отказе в предоставлении такого разрешения с указанием причин принятого решения и направляет их главе местной администрации (ч. 8 ст. 39 ГрК РФ).

Таким образом, разрешение на условно разрешенный вид использования земельного участка может быть предоставлено только органом местного самоуправления на основании результатов публичных слушаний. Частью 12 ст. 39 ГрК РФ предусмотрено, что физическое или юридическое лицо вправе оспорить в судебном порядке решение о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования или об отказе в предоставлении такого разрешения.

В связи с этим возражения граждан относительно предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка не могут подвергаться проверке в ходе судебного разбирательства на предмет их соответствия требованиям закона, поскольку они являются средством реализации этими гражданами предоставленного им законом права на выражение своего мнения по поводу изменения разрешенного вида земельного участка, граничащего с их земельными участками. Предметом судебного разбирательства может быть только сама установленная законом процедура проведения публичных слушаний по вопросу изменения разрешенного вида использования земельного участка.

Однако на практике порой возникают курьезы, когда враждебно настроенные соседи могут создать серьезные проблемы собственнику земельного участка. Так, судом было отказано в удовлетворении иска об устранении препятствий в осуществлении прав собственника земельного участка (ОВС). В обоснование заявленных требований истица сослалась на то, что ей на праве собственности принадлежит земельный участок на землях населенных пунктов с разрешенным использованием для индивидуального жилищного строительства. На указанном земельном участке истица изъявила желание построить здание с торгово-офисными помещениями, в связи с чем обратилась в администрацию городского поселения муниципального района о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка в соответствии с правилами землепользования и застройки городского поселения. Однако после проведения публичных слушаний было отказано в предоставлении разрешения на условно

разрешенный вид использования земельного участка для размещения здания с торгово-офисными помещениями. Решение обусловлено тем, что ответчики, являющиеся соседями смежных земельных участков, возражают против предоставления истце условно разрешенного вида использования земельного участка под размещение здания с торгово-офисными помещениями.

Согласно ч. 2 ст. 28, ч. 1, 2, 4, 5 ст. 63 ГрК РФ определение порядка организации и проведения публичных слушаний по вопросам градостроительства, землепользования и застройки отнесено к компетенции представительного органа муниципального образования. Вместе с тем, если законами субъектов РФ – городов федерального значения полномочия в области градостроительной деятельности не отнесены к перечню вопросов местного значения, определенному законами указанных субъектов РФ в соответствии со ст. 79 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», полномочия, установленные ч. 3 ст. 8 ГрК РФ, осуществляются органами государственной власти субъектов РФ – городов федерального значения. Наделение органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения отдельными полномочиями в области градостроительной деятельности осуществляется в соответствии с законами субъектов РФ – городов федерального значения.

Таким образом, очевидно, что в Градостроительный кодекс РФ следует ввести главу, регулируемую процедуру проведения публичных слушаний, основанную на состязательном характере процесса. Во многом это обусловлено объективными процессами упорядочения деятельности граждан в составе разрешительного регулирования при проведении публичных слушаний. Соблюдение процедурно-процессуальных форм придаст поведению субъектов максимально организованный характер. В первую очередь это относится к процессуальным действиям участников, не обладающих властными полномочиями. Особенность такой деятельности заключается в том, что субъекты в процессе действия права непосредственно используют правовые формы, типовые программы поведения, установленные и предписанные в юридических нормах обязывающего содержания и правовых институтах разрешительного регулирования. Упорядоченно-организующее действие норм будет выражать свободу граждан, строго очерченную рамками отраслевого законодательства.

### Summary

*E.F. Nigmatullina.* Legal Support for the Integrated Consideration of the Public Opinion on Urban Planning Decisions.

The paper analyzes in detail the role of public hearings in drafting the law-governed social state as a whole and in formulating recommendations for the territorial building of municipalities in particular. The problems arising from considering comments and suggestions of citizens on drafts of the master plan, as well as their recommendations for land use and development of municipalities are studied. It is argued that procedural and administrative matters for holding public hearings of the adversary character should be introduced in the urban planning legislation.

**Keywords:** civic initiatives, public hearings, territorial planning, procedural and administrative matters, balance of interests.

**Источники**

- АОВС – Апелляционное определение Верховного суда РТ от 4 авг. 2014 г. по делу № 33-7847/2014. – URL: [http://vs.tat.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=5448474&delo\\_id=5&new=5&text\\_number=1](http://vs.tat.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=5448474&delo_id=5&new=5&text_number=1), свободный.
- БП 2013–2015 – Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 28 июня 2012 г. «О бюджетной политике в 2013–2015 годах». – URL: <http://kremlin.ru/acts/news/15786>, свободный.
- БП 2014–2016 – Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 13 июня 2013 г. «О бюджетной политике в 2014–2016 годах». – URL: <http://kremlin.ru/acts/news/18332>, свободный.
- ГрК РФ – Градостроительный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. – 2005. – № 1 (ч. 1). – Ст. 16.
- ОВС – Определение Верховного Суда РФ от 28 янв. 2014 г. № 18-КГ13-129 // СПС «Гарант». – URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70490322/#ixzz3tpwz7mx5>.
- ОКС – Определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. № 931-О-О // Вестн. Конституц. суда РФ. – 2011. – № 2.
- ПДААС – Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 27 янв. 2014 г. по делу № А41-49346/13. – URL: [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/928bcdff-e555-4af3-b910-b5190814ac11/A41-49346-2013\\_20140127\\_Postanovlenie%20apeljacionnoj%20instancii.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/928bcdff-e555-4af3-b910-b5190814ac11/A41-49346-2013_20140127_Postanovlenie%20apeljacionnoj%20instancii.pdf), свободный.
- ПКМ – Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 6 авг. 2010 г. № 627 «Об утверждении Концепции долгосрочной целевой программы “Развитие транспортного комплекса Республики Татарстан на 2011–2015 годы”» // Сб. постановлений и распоряжений КМ РТ и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2010. – № 34.
- ЭР – Экономика России в 2010–2014 годах. – М.: М-во эконом. развития, 2015. – 491 с.

**Литература**

1. *Авакьян С.А.* Демократия протестных отношений: конституционно-правовое изменение // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 1. – С. 3–17.
2. *Зенин С.С.* Характерные особенности конституционно-правового института публичных слушаний // Юрид. мир. – 2012. – № 8. – С. 27–31.

Поступила в редакцию  
15.06.15

---

**Нигматуллина Эльмира Фаатовна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса, Казанский (Приволжский) федеральный университет, г. Казань, Россия.

E-mail: [elm71@mail.ru](mailto:elm71@mail.ru)