

Анализ практики организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам

Analysis of the practice of organizing and conducting public hearings, public discussions on urban planning issues

Е.В.Игуменов,
*ведущий юрисконсульт – координатор проектов
направления «Рынок недвижимости» Фонда
«Институт экономики города»*

К.В.Боброва,
*архитектор направления «Рынок недвижимости»
Фонда «Институт экономики города»*

Аннотация: В настоящей статье представлены результаты анализа регулирования и практики организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам, который был проведен авторами в 2021 году в ходе исследования «Анализ практики организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам» за счет средств Целевого капитала Фонда «Институт экономики города». Анализ проводился в отношении: 1) федеральных, региональных нормативных правовых актов, регламентирующих процедуры проведения публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам; 2) муниципальной практики организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений в 10 выбранных крупных городах; 3) судебной практики по вопросам организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам.

Ключевые слова: публичные слушания, общественные обсуждения, градостроительные решения, градостроительное развитие, градостроительные конфликты.

Annotation: This article presents the results of the analysis of regulation and practice of organizing and conducting public hearings, public discussions on urban planning issues, which was carried out by the authors in 2021 during the study "Analysis of the practice of organizing and holding public hearings, public discussions on urban planning issues" at the expense of the Trust capital of the Institute for Urban Economics Foundation. The analysis was carried out in relation to: 1) federal, regional regulatory legal acts regulating the procedures for holding public hearings, public discussions on urban planning issues; 2) the municipal practice of organizing and conducting public hearings, public discussions in 10 selected large cities; 3) judicial practice on the organization and conduct of public hearings, public discussions on urban planning issues.

Keywords: public hearings, public discussions, urban planning decisions, urban development, urban conflicts.

Институт публичных слушаний и общественных обсуждений на сегодняшний день является, по сути, единственным правовым инструментом вовлечения граждан в принятие важнейших градостроительных решений, способным снизить конфликтность, связанную с использованием территорий в городах.

В 2020 году Фондом «Институт экономики города» проведено исследование на тему «Анализ состояния жилищной сферы на территориях основных российских городских агломераций»¹, результаты которого показали, что за последние несколько лет в большинстве крупнейших российских агломераций наблюдается значительный рост количества судебных споров по градостроительным вопросам. На рисунке 1 приведены полученные оценки уровня градостроительной конфликтности в 17 крупнейших российских городских агломерациях, которые рассчитаны как отношение количества судебных исков по градостроительным вопросам за определённый временной период на территории ядра

агломерации и экспертным путем определенных нескольких муниципальных образований агломерации² к показателю ввода жилья на одного жителя за определённый временной период на территории соответствующих муниципальных образований агломераций, деленное на показатель совокупной площади рассматриваемых муниципальных образований агломераций.

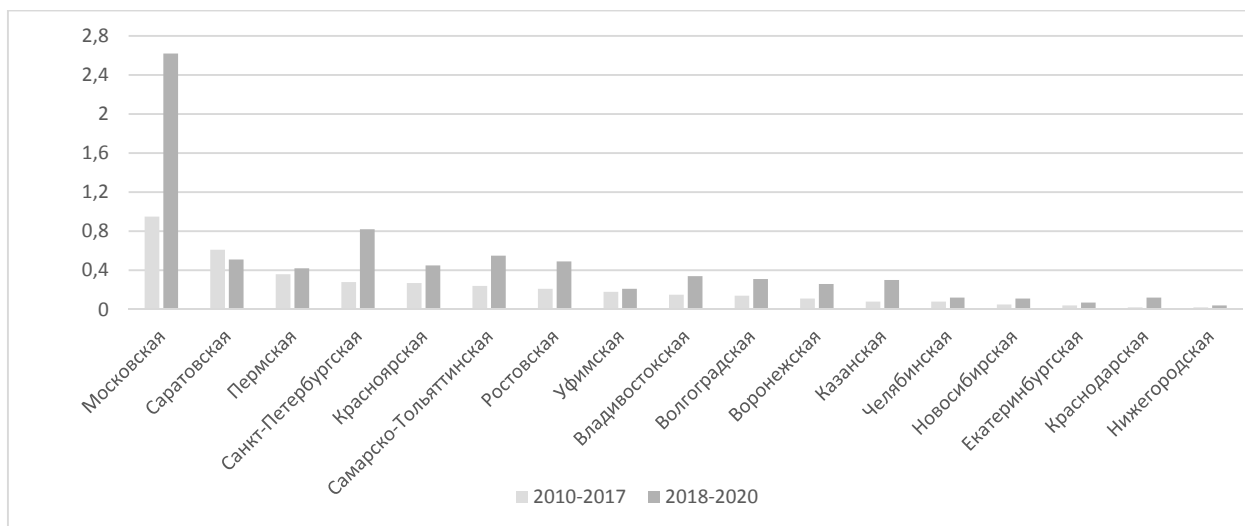


Рисунок 1 – Изменение уровня градостроительной конфликтности в крупнейших городских агломерациях России

Источник: оценки Фонда «Институт экономики города».

На рисунке 1 видно, что за последние десять лет уровень градостроительной конфликтности увеличился во всех агломерациях, кроме Саратовской. Наиболее интенсивным можно считать увеличение уровня градостроительной конфликтности в Московской (более чем в 2 раза), Санкт-Петербургской, Самарско-Тольяттинской и Ростовской агломерациях. Такие процессы практически во всех рассматриваемых агломерациях свидетельствуют об активности собственников, правообладателей недвижимости, заинтересованных в учете их мнения при принятии важных для города масштабных градостроительных и точечных планировочных решений.

Такие оценки подтверждают актуальность исследования практики организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам.

1. Общие сведения об институте публичных слушаний, общественных обсуждений

Публичные слушания (далее – ПС), а с 2017 г. и общественные обсуждения (далее – ОО)³ – правовой институт, предполагающий обсуждение с участием жителей, правообладателей недвижимости в городах проектов документов (в том числе по градостроительным вопросам) до их утверждения органами местного самоуправления (далее – ОМСУ). Указанный правовой институт применительно к отношениям в сфере градостроительной деятельности направлен на достижение следующих двух взаимосвязанных целей:

1) соблюдение прав человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей недвижимости (земельных участков и расположенных на них объектов капитального строительства);

2) обеспечение баланса публичных и частных интересов при принятии градостроительных решений.

Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее – ГрК РФ) предусмотрены особенности осуществления ПС/ОО в сфере градостроительной деятельности, в том числе в отношении отдельных проектов документов, выносимых на ПС/ОО. В соответствии со статьей 5¹ ГрК РФ обязательному рассмотрению на ПС/ОО подлежат следующие проекты документов/решений:

- проекты генеральных планов, правил землепользования и застройки, правил благоустройства территории и проекты внесения изменений в указанные документы;
- проекты планировки территории, проекты межевания территорий и проекты внесения изменений в указанные документы;
- проекты решений о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства;
- проекты решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

ГрК РФ предусмотрены исключительные случаи, при которых по отдельным проектам документов ПС/ОО не проводятся. Так, например, ПС/ОО не проводятся при внесении в генеральный план корректировок, предусматривающих изменение границ населенных пунктов в целях жилищного строительства (ч. 18 ст. 24 ГрК РФ); в случаях приведения правил землепользования и застройки в соответствие с ограничениями использования объектов недвижимости, установленными на приаэродромной территории (ч. 3 ст. 31 ГрК РФ) и в ряде других случаев⁴.

В соответствии с частью 25 статьи 5¹ ГрК РФ полномочия по установлению порядка организации и проведения ПС/ОО закреплены за представительными ОМСУ⁵, которые не ограничены в праве устанавливать дополнительные случаи - основания проведения ПС/ОО.

ГрК РФ устанавливаются особенности в отношении отдельных проектов документов, подлежащих обязательному рассмотрению на ПС/ОО, а также определяется круг участников ПС/ОО в зависимости от типа обсуждаемого документа.

Согласно части 2 статьи 5¹ ГрК РФ по проектам генеральных планов, правил землепользования и застройки, правил благоустройства, проектам планировки, проектам межевания территории или проектам документов о внесении изменений в указанные документы участниками ПС/ОО являются две группы субъектов:

- 1) граждане, постоянно проживающие на территории, в отношении которой подготовлены данные проекты;
- 2) правообладатели находящихся в границах этой территории земельных участков и (или) расположенных на них объектов капитального строительства, а также правообладатели помещений, являющихся частью таких объектов капитального строительства.

При рассмотрении проектов решений на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства либо на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства категории участников ПС/ОО определяются ГрК РФ несколько иначе:

- 1) граждане, постоянно проживающие в пределах территориальной зоны, в границах которой расположен соответствующий земельный участок или объект капитального строительства, в отношении которых подготовлены такие проекты;
- 2) правообладатели находящихся в границах такой территориальной зоны земельных участков и (или) расположенных на них объектов капитального строительства;
- 3) граждане, постоянно проживающие в границах земельных участков, прилегающих (смежных) к земельному участку, в отношении которого подготовлены соответствующие проекты, а также правообладатели таких земельных участков и (или) расположенных на них

объектов капитального строительства;

4) правообладатели помещений, являющихся частью объектов капитального строительства, в отношении которого подготовлены соответствующие проекты;

5) правообладатели земельных участков и объектов капитального строительства, подверженных риску негативного воздействия на окружающую среду в результате реализации данных проектов (в случаях, если условно разрешенный вид использования земельного участка может оказать негативное воздействие на окружающую среду).

Процедурно и содержательно ПС и ОО в градостроительной сфере очень схожи между собой, за исключением двух базовых отличий:

1) при обсуждении проекта, подлежащего рассмотрению на ПС, установлено требование, что такое обсуждение носит *очный* характер, в связи с чем предусмотрен самостоятельный этап ПС - проведение собрания или собраний участников ПС (пункт 4 части 5 статьи 5¹ ГрК РФ). При проведении ОО указанный этап не предусмотрен, а напротив, предполагается проведение ОО путем направления предложений и замечаний участников посредством официального сайта или информационных систем или путем направления в письменной форме или в форме электронного документа в адрес организатора ОО (пункт 2 части 4, часть 7, часть 10 статьи 5.1 ГрК РФ). То есть ОО предусматривают заочный (дистанционный) характер обсуждения проектов соответствующих документов/решений⁶;

2) в ГрК РФ закреплено требование о том, что проект, подлежащий рассмотрению на ПС, размещается на официальном сайте уполномоченного ОМСУ, тогда как проект, подлежащий рассмотрению на ОО, подлежит размещению также в государственной или муниципальной информационной системе в сети «Интернет» или на региональном портале государственных и муниципальных услуг.

С учетом вышесказанного последовательность мероприятий в рамках проведения ПС/ОО выглядит следующим образом:

- 1) оповещение о начале ПС/ОО;
- 2) размещение для ознакомления проекта, подлежащего рассмотрению на ПС/ОО;
- 3) проведение экспозиции или экспозиций проекта, подлежащего рассмотрению на ПС/ОО;
- 4) проведение обсуждения проекта (в очной форме при ПС или заочной – при ОО);
- 5) подготовка и оформление протокола ПС/ОО;
- 6) подготовка и опубликование заключения о результатах ПС/ОО.

Протокол и заключение о результатах ПС/ОО, согласно требованиям ГрК РФ, являются документами, подлежащими обязательному учету при принятии решений об утверждении уполномоченными ОМСУ проектов документов, по которым проводились ПС/ОО⁷.

2. Анализ правового регулирования процедур публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам в 10 выбранных крупных городах

В рамках исследования, результаты которого представлены в настоящей статье, осуществлен анализ муниципальных правовых актов представительных ОМСУ, устанавливающих порядок организации и проведения ПС/ОО, в следующих 10 крупных городах: Нижний Новгород, Краснодар, Екатеринбург, Казань, Пермь, Уфа, Волгоград, Воронеж, Ростов-на-Дону, Самара.

Анализ нормативных правовых актов указанных муниципальных образований показал, что положения, определяющие особенности организации и проведения ПС/ОО, могут быть представлены в следующих муниципальных правовых актах:

- правила землепользования и застройки;

- уставах муниципальных образований;
- положениях о порядке организации и проведения ПС/ОО по вопросам градостроительной деятельности;
- актах, определяющих порядок деятельности и состав органа, являющегося организатором ПС/ОО (преимущественно, таким органом является комиссия по землепользованию и застройке).

В таблице 1 представлены особенности регулирования процедуры организации и проведения ПС/ОО в рассматриваемых городах, выявленные на основании следующих критериев:

- 1) какие из проектов документов/решений в каком из форматов (ПС или ОО) подлежат обсуждению в рассматриваемых городах;
- 2) установлены ли в муниципальных образованиях дополнительные основания для проведения ПС/ОО, помимо предусмотренных ГрК РФ;
- 3) как определяются в муниципальных образованиях предельные сроки проведения ПС/ОО (через применение сроков, установленных в ГрК РФ, через уточнение интервалов сроков проведения ПС/ОО по отдельным проектам документов/решений);
- 4) определяется ли, конкретизируется ли в нормативных правовых актах рассматриваемых муниципальных образований предмет ПС/ОО;
- 5) как определяется в муниципальных образованиях состав участников ПС/ОО;
- 6) установлены ли в нормативных правовых актах рассматриваемых муниципальных образований требования о необходимости предварительной проверки подлежащих обсуждению на ПС/ОО проектов документов/решений на предмет соответствия действующему законодательству (в том числе требованиям технических регламентов);
- 7) имеются ли содержательные противоречия между отдельными документами, регламентирующими порядок организации и проведения ПС/ОО в каждом из рассматриваемых муниципальных образований (в части сроков, форматов проведения ПС/ОО);
- 8) насколько широким по составу является представительство комиссий по землепользованию и застройке в рассматриваемых муниципальных образованиях (на такие комиссии часто возлагаются функции по анализу поступивших в ходе ПС/ОО предложений и подготовку заключений о внесении изменений в рассматриваемые проекты документов, в частности, проекты внесения изменений в правила землепользования и застройки);
- 9) какому формату проведения экспозиций отдается предпочтение.

Таблица 1 – Особенности регулирования процедуры организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений в рассматриваемых 10 городах

Критерий сравнения	Муниципальное образование									
	Нижний Новгород	Краснодар	Екатеринбург	Казань	Пермь	Уфа	Волгоград	Воронеж	Ростов-на-Дону	Самара
Формат обсуждения	Все проекты - ОО	ГП, ПЗЗ, ППТ, ПМТ – ОО УВРИ, ОТКЛ - ПС	Все проекты - ОО	Все проекты - ОО	Все проекты - ПС	Все проекты - ОО	все проекты – ПС	Все проекты - ПС/ОО (решается индивидуально)	Все проекты– ПС. На период ковида – ОО	Все проекты - ПС/ОО (решается индивидуально)
Дополнительные проекты, по которым проводятся ПС/ОО	-			1) проекты схемы теплоснабжения 2) установление публичных сервитутов	Границы РЗТ*	-			1) установление публичного сервитута 2) предоставление ЗУ для нового строительства	
Предельные сроки проведения ПС/ОО	Совпадают со сроками, указанными в ГрК РФ					Конкретно для каждого типа проекта	Совпадают со сроками, указанными в ГрК РФ			
Определение предмета ПС/ОО	-			+		-			+	-
Участники ПС/ОО	Категории участников, предусмотренные ГрК РФ				Все жители	Категории участников, предусмотренные ГрК РФ			Все жители	Категории участников, предусмотренные ГрК РФ
Наличие требования о необходимости предварительной проверки проекта на соответствие техническим регламентам	Только в отношении проекта ПЗЗ				В отношении каждого из типов проектов	Только в отношении проекта ПЗЗ			-	В отношении проектов ПЗЗ, УВРИ, ОТКЛ

Наличие противоречий ПЗЗ, Устава, и НПА, устанавливающего порядок проведения ПС/ОО	+	-			+	+	-	+	-	
	(в части сроков, форм обсуждения)				(в части сроков)	(в части форм обсуждения)		(в части форм обсуждения)		
Состав комиссии по землепользованию и застройке	Только представитель администрации	Представитель и администрации, общественности	Только представители администрации	Представитель и администрации, общественности	Представители обществу, бизнеса, отдельных профессий (архитекторов, риэлторов)	Представители администрации, представительного органа местного самоуправления	Только представители администрации	Представители администрации, городского совета, региональных органов государственной власти	Не определено	Только представители администрации
Экспозиция (формат)	Очная			Заочная	Очная			Очно-заочная	Очная	

Примечание:

Используемые сокращения:

ГП – генеральный план; ПЗЗ – правила землепользования и застройки; ППТ – проект планировки территории; ПМТ – проект межевания территории; УВРИ – разрешение на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства; ОТКЛ – разрешение на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства; ЗУ - земельный участок.

* Указанные исключения не могут быть применены в связи с вступлением в силу Федерального закона от 30 декабря 2020 года № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий», упразднившего существовавшие ранее институты комплексного и устойчивого развития территории (развитие застроенных территорий (РЗТ), комплексное развитие территорий (КРТ), комплексное освоение территорий (КОТ).

Источник: составлено авторами.

На основе сведений, представленных в таблице 1, можно сформулировать следующие выводы:

1) все исследованные города, за исключением Перми и Ростова-на-Дону, перешли на формат именно ОО при обсуждении основных градостроительных проектов, что, с одной стороны, соответствует эпидемиологической ситуации и делает процесс обсуждения более оперативным (доступ к материалам обеспечивается дистанционно), но, с другой стороны, ограничивает возможность выражения своего мнения для отдельных социальных групп населения (в частности, пенсионеров, которые не всегда могут участвовать в дистанционном формате);

2) в некоторых городах расширен набор проектов, по которым должны быть проведены ПС/ОО, за счет включения в их число в Казани проектов схемы теплоснабжения, проектируемых публичных сервитутов, в Самаре - проектируемых публичных сервитутов и вопросов предоставления земельных участков для нового строительства¹;

3) большинством исследуемых городов не используется право ОМСУ на установление особенностей проведения ПС/ОО в муниципальных правовых актах (в муниципальных актах фактически дублируются нормы ГрК РФ с их незначительными уточнениями²), за некоторыми положительными исключениями, о которых будет сказано ниже;

4) в муниципальных правовых актах остается нерегламентированным порядок и формат предоставляемых для рассмотрения на ПС/ОО материалов проекта, не устанавливается требование к возможности визуального восприятия (удобства) сути предлагаемых градостроительных инициатив;

5) в силу того, что в отдельных муниципальных образованиях вопросу организации и проведения ПС/ОО посвящено несколько муниципальных актов, имеют место противоречия в части указания на разные сроки проведения ПС/ОО в отношении одних и тех же проектов документов/решений (Нижний Новгород, Пермь);

6) в муниципальных правовых актах отсутствуют требования к профессиональной компетенции лиц, осуществляющих консультирование в рамках проведения экспозиции, что препятствует юридически четкой аргументации как о законности предлагаемых проектом решений, так и по вопросам, затрагивающим права и интересы участников ПС/ОО.

Несмотря на то, что рассматриваемые муниципальные образования достаточно пассивны в части инициативного правового регулирования дополнительных требований по организации и проведению ПС/ОО, можно отметить ряд положительных аспектов, которые нормативно уточнены в отдельных муниципальных образованиях и могут быть рекомендованы другим муниципальным образованиям (см. таблицу 2).

Таблица 2 – Лучшие практики регулирования порядка организации и проведения ПС/ОО ОМСУ рассматриваемых городов

№	Аспект правового регулирования	Муниципальное образование
1.	Регламентация требований к формату демонстрационных материалов проекта, рассматриваемого на ПС/ОО (состав сведений, формат/масштаб представления, обеспечение читаемости схем и т. д.), при несоблюдении которых может быть отказано в организации и проведении ПС/ОО	Уфа
2.	Регламентация порядка проведения собраний участников при ПС	Ростов-на-Дону
3.	Требование о необходимости подготовки заключения о соответствии требованиям технических регламентов в отношении проектов всех документов/решений в сфере градостроительства, а не только проекта ПЗЗ	Пермь
4.	Запрет проведения ПС/ОО в нерабочие, праздничные и выходные дни, а также в рабочие часы в будние (рабочие) дни	Пермь
5.	Закрепление принципов проведения ПС/ОО, в т.ч.:	Воронеж

	заблаговременность оповещения/ознакомления жителей с материалами проекта, полнота, достоверность и доступность информации по проектам, обеспечение равного доступа к проекту, учет всех замечаний и предложений по проекту	
6.	Установление ответственности должностных лиц за нарушение порядка организации и проведения ПС/ОО	Волгоград

Источник: составлено авторами.

3. Анализ практики организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам в выбранных крупных городах

В настоящем разделе представлены результаты анализа материалов проведенных ПС и ОО в 9 из 10 выбранных крупных городов³. В каждом городе были рассмотрены материалы, содержательно касающиеся от 3 до 5 процедур в рамках проведения конкретных ПС/ОО.

Применительно к каждому кейсу проведения ПС/ОО анализировались следующие документы о ПС/ОО:

- оповещения о проведении ПС/ОО;
- заключения о проведении ПС/ОО;
- материалы ПС/ОО и заключения комиссий по землепользованию о проектах, предлагаемых к рассмотрению на ПС/ОО (в отдельных городах).

В качестве источников таких документов были использованы официальные сайты рассматриваемых городов.

В целях анализа, результаты которого приведены в рамках настоящего раздела, были поставлены и решены следующие задачи:

- 1) оценка количества проведенных в городах ПС/ОО по градостроительным вопросам;
- 2) оценка проведения ПС/ОО с точки зрения их соответствия требованиям законодательства и регламентам их проведения;
- 3) выявление общих тенденций и местных особенностей проведения ПС/ОО;
- 4) выявление наиболее интересных и полезных для использования муниципальных практик организации и проведения ПС/ОО, которые можно было бы распространить на другие города.

Оценка количества проведенных в городах ПС/ОО по градостроительным вопросам

В целях оценки соответствия числа проведенных ПС/ОО в рассматриваемых 9 городах масштабам градостроительной деятельности сравним количество ПС/ОО в каждом городе в 2019 - 2020 гг. с объемом ввода в эксплуатацию жилья за такой же период (см. рисунки 2 и 3).

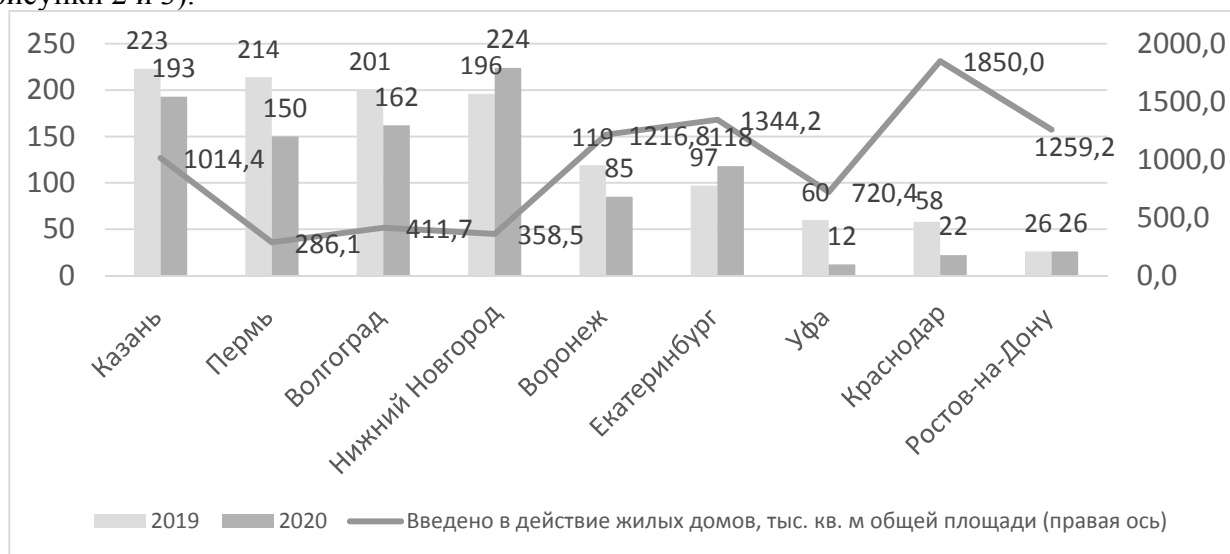


Рисунок 2 – Количество проведенных публичных слушаний и общественных обсуждений и объем ввода жилья в рассматриваемых городах в 2019 - 2020 гг.

Источник: составлено авторами.

Как видно на рис. 2, лидерами по количеству процедур ПС/ОО являются Нижний Новгород и Казань, в которых за два рассматриваемых года их было проведено, по нашим оценкам, 420 и 416 соответственно. Наименьшее количество ПС/ОО за указанный период нам удалось идентифицировать в Ростове-на-Дону (52), в котором после начала пандемии вообще не опубликовывались оповещения и заключения о проведении ПС/ОО.

В 6 из 9 рассмотренных городов количество процедур ПС в 2020 году сократилось. В Нижнем Новгороде и Екатеринбурге количество процедур ПС/ОО в сравнении с 2019 годом увеличилось, в Ростове-на-Дону – осталось на прежнем уровне.

На рисунке 3 представлены результаты оценки относительного количества ПС/ОО по отношению к объему градостроительной деятельности в городах, выраженному в объеме ввода жилья, за период 2019 и 2020 гг.

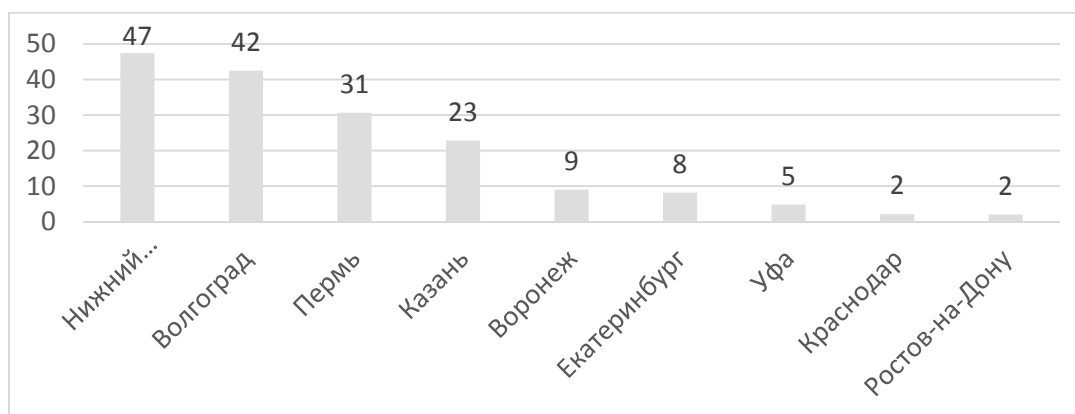


Рисунок 3 - Количество ПС/ОО на 100 тыс. кв. м введенного в эксплуатацию жилья в рассматриваемых города за 2019 и 2020 гг.

Источник: рассчитано авторами, ввод жилья – данные Росстата⁴.

Как видно на рисунке 3, наибольшее количество ПС/ОО относительно объемов ввода жилья в 2019 и 2020 гг. было проведено в Нижнем Новгороде, а наименьшее – в Ростове-на-Дону.

Предметы обсуждения на ПС/ОО

На рисунке 4 представлено распределение общего количества ПС/ОО по предметам обсуждения, то есть представлены сведения о проектах документов (решений), которые наиболее часто выносятся на обсуждение ПС и ОО в рассматриваемых городах.





Рисунок 4 – Распределение количества ПС и ОО по предметам рассматриваемых на них проектов документов/решений в каждом из проанализированных городов в 2019 и 2020 гг., в %

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города».

Примечание: используемые сокращения названий проектов документов/решений см. в примечании к таблице 1.

Более половины из проведенных ПС/ОО в Екатеринбурге, Уфе, Краснодаре и Ростове-на-Дону имели своим предметом обсуждение проектов планировки и проектов межевания территории (как в 2019 году, так и в 2020 году). Примечательно, что указанные муниципальные образования, за исключением Уфы, являются городами с самой высокой градостроительной активностью – в них введено наибольшее количество жилья за рассматриваемый период (см. рисунок 2). В Волгограде и Воронеже большая часть ПС/ОО в 2019 году проведена по вопросам, связанным с предоставлением разрешений на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства (47% и 65% соответственно). В остальных городах наблюдается более широкое разнообразие проектов документов, рассматриваемых на ПС/ОО.

Несмотря на то, что в 6 из 9 рассмотренных городов наблюдалось сокращение количества ПС/ОО в 2020 году, общая примерная структура распределения количества ПС/ОО по предметам обсуждения в целом сохраняется, за некоторыми исключениями. Например, в Волгограде и Перми в этой части произошли наиболее заметные изменения. В Волгограде сократилась доля ПС/ОО вопросам предоставления разрешений на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства и увеличилась доля ПС/ОО по проектам планировки и проектам межевания территории. В Перми в 2020 году уменьшилась доля ПС/ОО, проводимых по вопросам внесения изменений в правила землепользования и застройки, и увеличилась доля ПС/ОО, проводимых в отношении проектов планировки территории и проектов межевания территории.

Формы оповещения участников о проведении ПС/ОО

Формы оповещения участников о проведении ПС и ОО в рассматриваемых городах приведены в таблице 3. Выбор той или иной формы оповещения напрямую предопределяет эффективность донесения информации о ПС/ОО до каждой из групп населения. Следовательно, предполагается, что такие формы должны быть как разнообразными, так и учитывать передовые технические достижения в части способов сбора и передачи информации, в том числе в электронном виде. При этом, на наш взгляд, важно избегать крайности, когда предпочтение отдается исключительно онлайн форме оповещения,

поскольку в такой ситуации есть риск не охватить значительную долю городских жителей, прежде всего, пенсионного возраста.

Таблица 3 – Формы оповещения участников о проведении публичных слушаний, общественных обсуждений в рассматриваемых городах

Форма оповещения	Нижний Новгород	Краснодар	Екатеринбург	Казань	Пермь	Уфа	Волгоград	Воронеж	Ростов-на-Дону
Размещение информации на сайте администрации	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Размещение информации об ОО на специальном сайте	+	-	+	+	-	-	-	+	-
Размещение информации в официальной газете	+	-	-	-	+	-	-	-	-
Размещение информации на информационном стенде у зданий городской администрации или внутри таких зданий	+	+	-	+	-	-	-	-	-
Размещение информации в непосредственной близости к обсуждаемой территории	-	-	-	+	-	-	-	-	-
Общее число форм оповещений	4	2	2	4	2	1	1	2	1

Источник: составлено авторами.

Наибольшее число форм оповещения предусмотрено в Нижнем Новгороде и Казани (4 формы из выявленных в городах 5 форм), наименьшее – в Уфе, Волгограде, Ростове-на-Дону (только размещение информации на сайте администрации).

Наиболее распространенным способом оповещения участников о проведении ПС/ОО в рассматриваемых городах является размещение объявления об их проведении на официальном сайте городской администрации. Города, информационная инфраструктура которых позволяет обеспечивать проведение ОО на отдельных интернет-платформах, размещают соответствующую информацию на таких платформах. Только в документах Нижнего Новгорода и Перми было указано на необходимость оповещения участников ПС/ОО в том числе посредством официального печатного издания (газеты).

Лишь в трех городах (Казани, Краснодаре и Нижнем Новгороде) дополнительно указывается на необходимость размещения информации на информационных стендах, расположенных у зданий городских администраций или внутри них, что, на наш взгляд, не способствует повышению уровня осведомленности жителей о предстоящих обсуждениях. Представляется, что было бы эффективнее размещать соответствующую информацию на стендах в местах массового посещения граждан на соответствующей территории (в парках,

скверах и т.д.). Такой подход воплощен в Казани, где предусмотрено размещение информационных объявлений на территориях, в отношении которых разработаны подлежащие обсуждению проекты документов/решений.

Выбор формата участия в ПС/ОО и времени проведения экспозиции

Далее рассмотрим подходы анализируемых городов к выбору форматов участия в ПС/ОО. Для максимального вовлечения общественности в процессы принятия решений по градостроительным вопросам важно, чтобы форматы участия в обсуждении, также, как и форматы оповещений были максимально разнообразными.

В таблице 4 указаны все выявленные форматы участия в ПС/ОО в рассмотренных 9 городах.

Таблица 4 – Форматы участия в публичных слушаниях/общественных обсуждениях

Формат участия	Нижний Новгород	Краснодар	Екатеринбург	Казань	Пермь	Уфа	Волгоград	Воронеж	Ростов-на-Дону
Письмо на адрес профильного подразделения администрации или комиссии	+	-	+	+	+	+	+	+	+
Письмо на электронный адрес почты (e-mail)	+	+	-	+	+	-	+	+	-
Письменные отметки в журнале экспозиции	+	+	+	+	+	+	+	-	+
Устные комментарии на экспозиции	-	-	-	-	-	-	-	-	+
Письменные или устные комментарии на собрании	+	+	-	-	+	-	-	-	-
Комментарии на специальном (отдельном) сайте	+	-	+	+	-	+	-	+	-
Личное обращение в профильное подразделение администрации	-	-	-	-	-	+	-	-	-
Общее число форматов участия	5	3	3	4	4	4	3	3	3

Источник: составлено авторами.

Весь набор выявленных форматов участия не используется ни в одном из рассмотренных городов (заметим, что такие форматы также зависят от проведения ПС или ОО). Наибольшее число форматов участия (5 из 7 выявленных в городах форматов) предусмотрено в Нижнем Новгороде. В других городах используется 3 – 4 формата участия.

Наиболее распространены такие форматы как письмо на адрес профильного подразделения администрации или комиссии (не применяется только в Краснодаре), письменные отметки в журнале экспозиции (не применяется только в Воронеже).

Возможность личного обращения в профильное подразделение администрации предусмотрено только в Уфе.

Наряду с предоставлением общественности широкого выбора форматов участия в обсуждении важным условием обеспечения комфортных условий участия в ПС/ОО является определение временных интервалов, удобных для работающего населения в целях проведения выставочных экспозиций подлежащих обсуждению материалов, очных консультаций с представителями ОМСУ. Анализ показал, что практически во всех рассмотренных городах экспозиции, встречи назначаются и проводятся в стандартный интервал рабочего времени (с 9:00 до 18:00 часов). В некоторых городах экспозиции проводятся в будние дни в первой половине дня (Воронеж, Нижний Новгород). Такой подход к организации обсуждений делает недоступными мероприятия для значительной части работающего населения.

В целях повышения заинтересованности участия граждан в ПС/ОО необходимо уделять пристальное внимание подготовке обсуждаемых проектов документов/решений: важно, чтобы такие материалы позволяли однозначно и понятно донести до участников основные идеи предлагаемых к обсуждению инициатив. Зачастую на практике подлежащие обсуждению на ПС/ОО материалы в силу своей содержательной специфики сложно воспринимаются участниками ПС/ОО без соответствующих профессиональных компетенций, в связи с чем необходимо обеспечивать доступность материалов, предлагаемых к обсуждению, и возможность получения необходимых консультаций.

Количество участников ПС/ОО

Выбор форм оповещения и форматов участия в обсуждениях в значительной степени предопределяют потенциальное количество участников ПС/ОО. Законодательно минимальное количество участников ПС/ОО не установлено, что часто приводит к проведению ПС/ОО вовсе без участников, однако по факту формального соблюдения процедуры такие ПС/ОО признаются состоявшимися. В некоторых заключениях о результатах ПС/ОО делается акцент на рекомендательный характер ПС/ОО, как бы подводя к мысли о том, что наличие/отсутствие самих участников ПС/ОО не является определяющим критерием, влияющим на факт признания обсуждений состоявшимися.

В проанализированных документах рассматриваемых городов выявлено незначительное количество участников ПС/ОО: от 1 до 14 (см. рисунок 5).



Рисунок 5 – Среднее количество участников ПС/ОО в проанализированных городах в 2019 – 2020 гг.

Источник: составлено авторами.

Замечания участников ПС/ОО

Отдельно необходимо сказать о замечаниях, формулируемых по результатам ПС/ОО. Участники ПС/ОО выдвигают преимущественно замечания, относящиеся к сути обсуждения. Встречаются случаи, когда на ПС/ОО обсуждаются вопросы, затрагивающие интересы конкретных правообладателей недвижимости. Указанные правообладатели принимают активное участие в обсуждении, дают содержательные и аргументированные комментарии, которые учитываются в дальнейшем при формировании заключений о результатах ПС/ОО. Важно отметить, что среди проанализированных документов не встретилось ни одного, где бы были представлены полные протоколы ПС/ОО (требований к полноте протоколов в ГрК РФ не установлено), хотя в заключениях о результатах ПС/ОО в целом отражаются результаты обсуждения по ключевым вопросам, вынесенным на ПС/ОО.

По результатам проведенного анализа практики организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам в выбранных крупных городах можно сделать обобщающие выводы и дать следующие рекомендации:

1) поиск информации в целом о планируемых к проведению или проведенных ПС/ОО на официальных сайтах администраций рассмотренных муниципальных образований осуществляется достаточно просто, однако в отсутствие точных сведений о конкретных ПС/ОО (о наименовании рассматриваемых проектов документов/решений, целях соответствующих обсуждений) потенциальные участники ПС/ОО могут испытывать трудности с оперативным поиском соответствующих информационных объявлений на официальных сайтах администраций. В этой связи необходимо обеспечивать возможность донесения соответствующих сведений по разнообразным каналам информирования населения;

2) чтобы участникам была понятна суть вынесенного на ПС/ОО вопроса, целесообразно включать в оповещение о проведении ПС/ОО уточнения, конкретизирующие предмет планируемого обсуждения. Также целесообразным представляется организация очных или телефонных консультаций по возникающим вопросам в процессе ознакомления с материалами (такая практика выявлена в Перми, Самаре и Нижнем Новгороде);

3) рекомендуется более интенсивно внедрять современные технологии в целях обеспечения возможности донесения информации о ПС/ОО до максимально широкого круга социальных групп населения (в том числе через социальные сети, смс-оповещения, поадресное оповещение правообладателей недвижимости);

4) представляется правильным включать в оповещения о ПС/ОО информацию о том, какие последствия могут наступить в случае принятия решения по вынесенному на ПС/ОО проекту документа/решения, в том числе те последствия, которые могут затронуть интересы существующих и потенциальных правообладателей недвижимости;

6) рекомендуется привлекать к сопровождению проводимых экспозиций специалистов, которые могли бы дать профессиональные разъяснения (консультации) по рассматриваемым проектам участникам ПС/ОО;

7) рекомендуется проводить предварительную проверку проектов документов/решений, предлагаемых к рассмотрению на ПС/ОО, на предмет их соответствия требованиям законодательства, в том числе требованиям технических регламентов (безопасности), а также иным документам градостроительного регулирования в границах соответствующих территорий (соответствующий опыт выявлен в Перми);

8) для случаев проведения обсуждений в формате ОО рекомендуется упрощать содержание презентационных материалов: размещать в таких материалах информацию, которая будет акцентировать внимание участников ОО на спорных вопросах обсуждаемых инициатив;

9) рекомендуется организовывать экспозиции и очные встречи во временные интервалы, доступные для работающего населения.

4. Анализ судебной практики организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам

В настоящем разделе представлены результаты анализа 120 судебных решений, в которых поднимался вопрос об организации и (или) проведении ПС/ОО. Для поиска судебных решений использовался информационный блок «Судебная практика» СПС «КонсультантПлюс».

Поиск судебных решений осуществлялся по функциональной связи судебных решений на территории России с соответствующими статьями ГрК РФ, регламентирующими общий порядок (статья 5¹ ГрК РФ) и особенности проведения ПС/ОО по проектам отдельных градостроительных решений (статьи 24, 28, 31, 39, 40, 45, 46 ГрК РФ).

Из общего количества судебных решений по указанной проблематике была осуществлена выборка⁵ решений, вынесенных судами в период с 1 января 2015 года по 31 декабря 2020 года (результаты судебной практики за период до 2015 года явились предметом исследования предшествующей работы экспертов Фонда «Институт экономики города» по рассматриваемой теме⁶).

В ходе анализа рассматривались преимущественно решения судов высших инстанций (Конституционного суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации), апелляционной (арбитражные апелляционные суды, апелляционные суды общей юрисдикции), кассационной (определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, арбитражные суды округов) инстанций⁷. На рисунке 6 представлено распределение 120 проанализированных судебных решений по инстанциям.

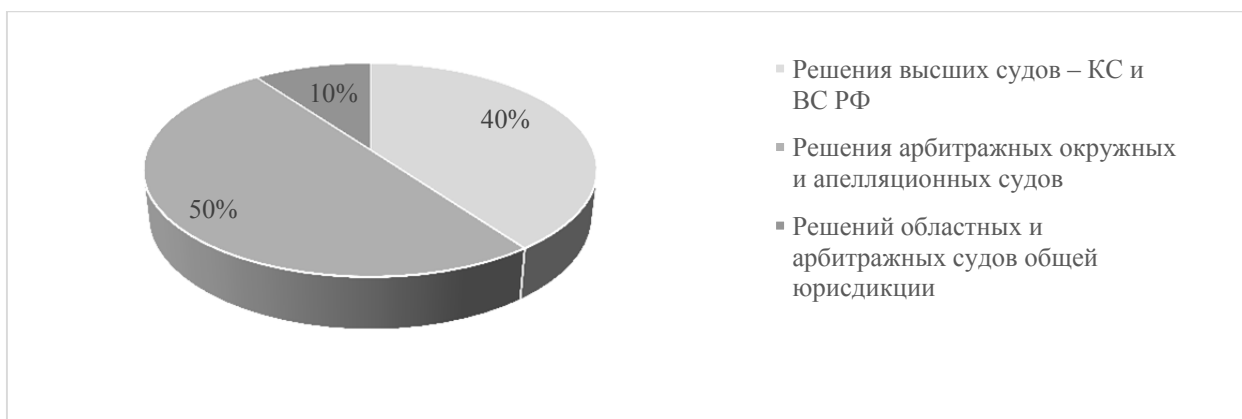


Рисунок 6 – Распределение по инстанциям 120 проанализированных судебных решений по вопросам публичных слушаний и общественных обсуждений

Источник: составлено авторами.

Анализ судебных решений позволил выявить основные предпосылки судебных конфликтов, обусловленные несовершенством института ПС/ОО:

1) у жителей городов, включая правообладателей недвижимости, сформировался устойчивый **стереотип** о том, что ПС/ОО являются **неэффективным инструментом обсуждения** градостроительных решений в связи с рекомендательным характером таких решений. Забегая вперед, можно отметить, что отчасти указанное предубеждение общественности подтвердило и проведенное исследование: среди проанализированных 120 судебных решений лишь в 15 судебных решениях (12% случаев) судами были удовлетворены иски. Следовательно, в 88% случаев суды отказывали в удовлетворении исковых требований;

2) в силу действующего правового регулирования бремя доказывания факта нарушений процедуры организации и проведения ПС/ОО лежит на истце – инициаторе оспаривания соответствующих принимаемых решений, осуществляемых действий в рамках ПС/ОО;

3) с развитием цифровых технологий предпочтение все чаще отдается формату ОО нежели ПС, который предполагает очное обсуждение выносимых на обсуждение градостроительных инициатив. В связи с этим в отдельных муниципалитетах не всегда обеспечивается техническая возможность участия в ОО заинтересованным лицам.

Проанализируем состав субъектов, выступающих истцами/ответчиками в рассмотренных судебных решениях (см. рисунок 7).



Рисунок 7 – Распределение субъектов проанализированных исковых требований по вопросам по вопросам публичных слушаний и общественных обсуждений

Источник: составлено авторами.

Из диаграмм, представленных на рисунке 7, следует, что в 60% проанализированных судебных решений исковые требования исходят от физических лиц, являющихся правообладателями недвижимости, или от жителей городских территорий, в отношении которых проводятся ПС/ОО. На втором месте (35% проанализированных судебных решений) представлены иски юридических лиц, являющихся правообладателями недвижимости. Доля исков, инициируемых ОМСУ, незначительна (порядка 5%), и, как правило, это требования об оспаривании судебных решений по вопросам об организации и проведении ПС/ОО, принятых ранее в пользу правообладателей недвижимости, жителей города.

В 90% рассмотренных судебных решений исковые требования обращены к ОМСУ, значительно реже в качестве ответчиков выступают органы государственной власти субъектов Российской Федерации или представители органов прокуратуры. В нескольких судебных решениях ответчик как таковой отсутствовал, поскольку предметом судебного разбирательства было оспаривание конституционности тех или иных правовых норм в части организации и проведения ПС/ОО.

На рисунке 8 представлено распределение проанализированных судебных решений по предметам исковых требований.

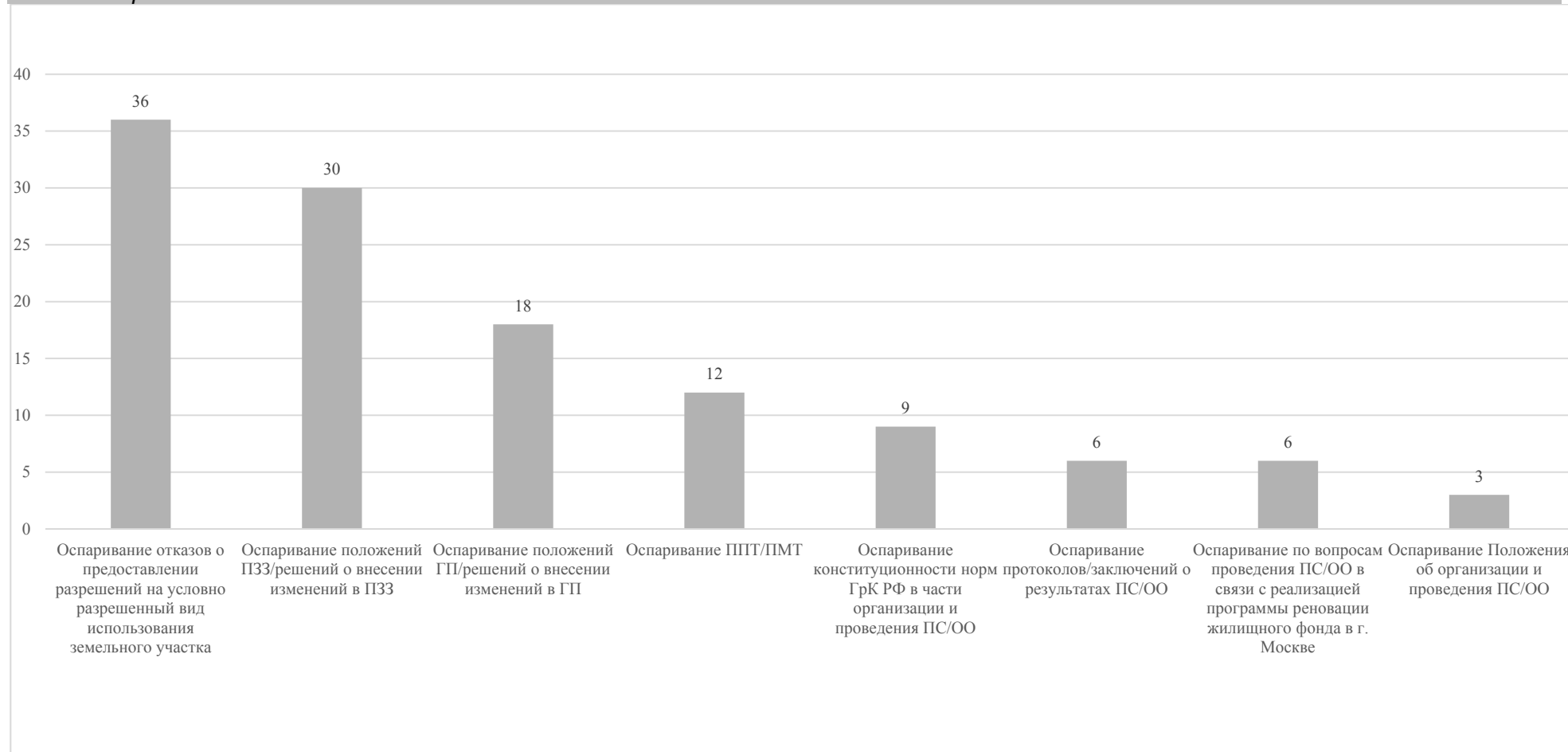


Рисунок 8 – Распределение по предметам исковых требований проанализированных судебных решений по вопросам публичных слушаний и общественных обсуждений

Источник: составлено авторами.

Во всех рассмотренных судебных решениях иски о признании противоречащими законодательству процедур организации и проведения ПС/ОО, однако указанное требование выдвигались наряду с другими требованиями об оспаривании принятых нормативных и ненормативных правовых актов ОМСУ.

Наиболее часто встречающимися спорами среди проанализированных судебных решений были:

1) оспаривание отказов о предоставлении разрешений на условно разрешенный вид использования земельного участка (30% от рассмотренных судебных решений);

2) оспаривание положений правил землепользования и застройки/решений о внесении в них изменений (25% от рассмотренных судебных решений);

3) оспаривание положений генерального плана/решений о внесении изменений в генеральный план (15% от рассмотренных судебных решений).

Среди проанализированных судебных решений представляется важным обратить внимание на следующие ключевые позиции высших судебных инстанций, предопределяющие мотивировку судов, выносящих решения по рассматриваемой проблематике:

- ПС являются процедурой выявления коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях. 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, ПС не являются формой осуществления власти населением. Целью ПС является выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта⁸;

- основанием для принятия решения суда о признании ненормативного или нормативного акта государственного органа или органа местного самоуправления недействительным являются одновременно как его несоответствие закону или иному правовому акту, так и нарушение указанным актом гражданских прав и охраняемых законом интересов гражданина или юридического лица⁹.

В частности, субъект, намеревающийся оспаривать в суде правовой акт, регулирующий порядок организации и проведения ПС/ОО, обязан доказать два факта:

а) факт того, что положения такого акта действительно противоречат действующему законодательству;

б) факт того, что в данном конкретном случае нарушаются его права и интересы как жителя и (или) правообладателя недвижимости на определенной территории.

В 80% проанализированных судебных решений в мотивировке судов присутствуют одновременно аргументы как процессуального, так и материального характера. Примечательно, что даже в тех случаях, когда суды констатируют рекомендательный характер результатов ПС/ОО, ими дается мотивировка процессуальной стороны проведенных ПС/ОО, что можно считать положительным аспектом (отвергается формальный подход к рассматриваемым обстоятельствам дела). Примеры встречающихся аргументов - оснований представлены в таблице 5.

Процессуальные основания	Материальные основания
Значимым обстоятельством является сам факт проведения ПС/ОО, а высказанные на ПС/ОО отрицательные замечания не могут свидетельствовать о нарушении процедуры их проведения	Результаты ПС/ОО носят для ОМСУ только рекомендательный характер
Порядок проведения ПС/ОО по проекту ПЗЗ соответствует нормам градостроительного законодательства	Нормы, регламентирующие проведение ПС/ОО по вопросам выработки градостроительных решений, направлены на

(назначены и проведены общественные обсуждения, составлен протокол, подготовлено из размещено заключение о результатах общественных обсуждений)	обеспечение комплексного учета интересов населения и сами по себе не могут рассматриваться как ограничивающие какие-либо конституционные права и свободы граждан
В нарушение норм части 3 статьи 28 и части 12 статьи 31 ГрК РФ ПС/ОО проведены только в одном населенном пункте муниципального образования	Компетентные органы и должностные лица не вправе выносить на ПС/ОО проекты решений по вопросам градостроительной деятельности, которые заведомо противоречат действующему законодательству
ПС проведены ранее установленного законом срока, при том, что опубликование состоялось лишь в день проведения ПС, что заведомо лишило потенциальных участников слушаний возможности подготовки аргументированных предложений и замечаний по проекту ПЗЗ, [ни много ни мало] полностью изменившему градостроительные регламенты всех территориальных зон	Законодатель предусматривает возможность определения формы осуществления населением местного самоуправления не только в Уставе, но и иным нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования

Таблица 5 – Примеры процессуальных и материальных оснований принимаемых судами решений

Источник: составлено авторами.

Несмотря на удручающую статистику отказов в удовлетворении исковых требований по рассматриваемой проблематике, важно отметить, что все-таки, пусть и редко, но в отдельных случаях истцам - горожанам или правообладателям недвижимости удается добиться принятия судебных решений в свою пользу. Среди аргументов, учитываемых судами при удовлетворении исковых требований в соответствующих спорах (в том числе в части признания незаконными результатов ПС/ОО), встречаются в том числе следующие доводы:

- проект подлежащего обсуждению документа не был размещен ни на официальном сайте администрации, ни в помещениях администрации, ни иным образом, позволяющим ознакомиться с ним¹⁰;

- ПС проведены ранее установленного законом срока¹¹;

- постановление администрации об отклонении и направлении документации по планировке территории на доработку (с учетом положительного мнения участников ПС) не содержит мотивов, по которым документация отклонена и направлена на доработку¹²;

- решение администрации об отказе в предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка незаконно, поскольку принято с нарушением предусмотренной законодательством процедуры (ПС/ОО по указанному вопросу не проводились)¹³.

Одним из аспектов оценки судами факта соблюдения процедуры ПС/ОО является оценка «существенности» допущенных в ходе проведения ПС/ОО процедурных нарушений.

В рассмотренных судебных решениях встречаются указания на следующие *существенные нарушения*:

- непроведение ПС/ОО в принципе¹⁴;

- проведение ПС/ОО в отношении не всей территории (части территории)¹⁵;

- неопубликование заключения о результатах ПС/ОО¹⁶;

- отсутствие в протоколе ПС/ОО высказанных позиций, мнений, замечаний значительного числа участников ПС/ОО¹⁷;

- опубликование решения о проведении ПС/ОО без приложения самого проекта документа, который подлежит рассмотрению)¹⁸.

К *несущественным нарушениям* процедуры проведения ПС/ОО суды относят:

- незначительное уменьшение срока проведения ПС/ОО;
- невыполнение организатором ПС/ОО требования о необходимости предоставления документа, удостоверяющего личность для регистрации для участия в ПС/ОО;
- отсутствие в информационном сообщении о проведении ПС/ОО сведений о сроке разработки проекта планировки, о наименовании, адресе застройщика.

По результатам проведенного анализа судебной практики можно сформулировать несколько положений, вызывающих неоднозначную позицию судов и требующих правовой регламентации:

1) критерий существенности нарушений процедуры ПС/ОО. Представляется, что подход, базирующийся на субъективной оценке судами «существенности/несущественности» нарушений процедур организации и проведения ПС/ОО, является не вполне обоснованным;

2) противоречивое дублирующее регулирование порядка организации и проведения ПС/ОО ОМСУ в части описания особенностей организации и проведения ПС/ОО (в части сроков, состава участников, порядка принятия решений и т.п.). Важно устранить в нормативной правовой базе муниципальных образований такие противоречия и дублирование с тем, чтобы у судов не возникало вопросов, какому нормативному правовому акту отдавать приоритет, если имеет место противоречие (коллизия) между такими актами;

3) неопределенность статуса решений, принимаемых по результатам ПС/ОО (протокола и заключения о результатах ПС/ОО). Представляется, что необходимо правовое закрепление статуса такого решения как ненормативного правового акта, который может быть предметом самостоятельного оспаривания в суде.

Использованные источники

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ.
2. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 29 декабря 2017 года № 455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
4. М.Д. Сафарова, «Публичные слушания по вопросам градорегулирования», 2015 г., <http://www.urbaneeconomics.ru/node/4122>.
5. Официальный сайт с информацией о публичных слушаниях/общественных обсуждениях в Нижнем Новгороде: <https://admgor.nnov.ru/Gorod/Napravleniya-raboty/Gradostroitelstvo/Publichnye-slushaniya>.
6. Официальный сайт с информацией о публичных слушаниях/общественных обсуждениях в Краснодаре: <https://krd.ru/dokumenty/dokumenty-administratsii/publichnye-slushaniya/informatsionnye-proektnye-materialy-publichnykh-slushaniy/arkhiv-informatsionnykh-proektnykh-materialov-publichnykh-slushaniy/>.
7. Официальный сайт с информацией о публичных слушаниях/общественных обсуждениях в Екатеринбурге: <https://xn--90agdc3acz9j.xn--80acgfbs1lazdqr.xn--p1ai/#tab2>.
8. Официальный сайт с информацией о публичных слушаниях/общественных обсуждениях в Казани: <https://kzn.ru/meriya/ispolnitelnyy-komitet/upravlenie-arkhitektury-i-gradostroitelstva-ispolnitelnogo-komiteta-g-kazani/obshchestvennye-obsuzhdeniya/>.
9. Официальный сайт с информацией о публичных слушаниях/общественных обсуждениях в Перми: https://www.gorodperm.ru/citizen/public_hearing/.
10. Официальный сайт с информацией о публичных слушаниях/общественных обсуждениях в Уфе: <http://gorsovet-ufa.ru/msu/provedennye-obshchestvennye-obsuzhdeniya.php>.
11. Официальный сайт с информацией о публичных слушаниях/общественных обсуждениях в Волгограде: <http://www.volgadmin.ru/d/branches/grad/citybuilding/PS>.
12. Официальный сайт с информацией о публичных слушаниях/общественных обсуждениях в Воронеже: http://uga.voronezh-city.ru/activity/pub_sl_2020/.

13. Официальный сайт с информацией о публичных слушаниях/общественных обсуждениях в Ростове-на-Дону: https://rostov-gorod.ru/documents/public_hearing/.

11. Официальный сайт с информацией о публичных слушаниях/общественных обсуждениях в Самаре: <http://www.zdsamara.ru/regulatory/publicnyye-slushaniya/>.

¹ Данное право ОМСУ предусмотрено частью 24 статьи 5.1 ГрК РФ.

² В соответствии с частью 24 статьи 5¹ ГрК РФ уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования на основании положений ГрК РФ определяются в том числе порядок организации и проведения ОО или ПС по проектам; требования к информационным стендам, на которых размещаются оповещения о начале ОО или ПС; порядок проведения экспозиции проекта, подлежащего рассмотрению на ОО или ПС, а также порядок консультирования посетителей экспозиции проекта, подлежащего рассмотрению на ОО или ПС. Указанные аспекты организации и проведения ПС/ОО представлены в ГрК РФ лишь номинально. Фактически в ГрК РФ не раскрывается содержание указанных аспектов, которые, на наш взгляд, представляются крайне важными и рекомендуются к конкретизации на уровне нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления.

³ Рассмотрены 9 из 10 городов, поскольку в ходе анализа было установлено, что на сайте города Самары не размещено необходимой информации для анализа.

⁴ <https://www.gks.ru/dbscripts/munst/>

⁵ Была сформирована выборка судебных дел на основе анализа 120 судебных решений, в которых поднимался вопрос об организации и (или) проведении ПС/ОО.

⁶ М.Д. Сафарова, «Публичные слушания по вопросам градорегулирования», 2015 г., <http://www.urbanecomomics.ru/node/4122>.

⁷ Позиции указанных судов формировались с учетом результатов рассмотрения соответствующих споров в нижестоящих судах (судах первой и (или) апелляционной инстанций).

⁸ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2010 года № 931-О-О.

⁹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 6, Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 8 от 1 июля 1996 года «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

¹⁰ См., например, постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 сентября 2019 года № 11АП-14918/2019 по делу № А72-21066/2018.

¹¹ См., например, решение Нижегородского областного суда от 22 октября 2018 года по делу № 3А-554/2018~М-510/18.

¹² Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 22 декабря 2020 года № 20АП-3478/2020, 20АП-3591/2020, 20АП-3592/2020, 20АП-3593/2020 по делу № А62-8935/2019.

¹³ Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 22 июня 2020 года № 01АП-2432/2020 по делу № А79-10461/2019.

¹⁴ Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 22 июня 2020 года № 01АП-2432/2020 по делу № А79-10461/2019.

¹⁵ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 2 октября 2019 года № 56-АПА19-15.

¹⁶ Решение Санкт-Петербургского городского суда от 10 декабря 2019 года по делу № 3а-260/2019.

¹⁷ Апелляционное определение Московского городского суда от 22 сентября 2017 года по делу № 33а-2993/2017.

¹⁸ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 85-АПГ18-13.