
ПРАВО В ЖИЗНИ ГОСУДАРСТВА И ЛИЧНОСТИ THE LAW IN A STATE AND PERSON LIFE

Научная статья

УДК 342.7

DOI: 10.35854/2219-6242-2022-2-183-191

Теория и практика участия населения России в градостроительной деятельности (на примере Ленинградской области)

Николай Николаевич Жильский^{1✉}, Иван Иванович Иванов²

¹ Санкт-Петербургский университет технологий управления и экономики,
Санкт-Петербург, Россия, zilskiy@yandex.ru✉

² Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет,
Санкт-Петербург, Россия, ivanov_ivan70@mail.ru

Аннотация. В статье авторы исследуют теоретические и практические вопросы об участии граждан Российской Федерации (РФ) в градостроительной деятельности. Рассмотрены взгляды отечественных специалистов в отношении института публичных слушаний, отражены основные проблемы их организации и проведения. Сделан вывод о том, что на практике привлечение граждан для участия в публичных слушаниях по вопросам благоустройства территории является малоэффективной формой общественного контроля.

Ключевые слова: градостроительная деятельность, участие граждан РФ в градостроительной деятельности, публичные слушания, местное самоуправление, правообладатели

Для цитирования: Жильский Н. Н., Иванов И. И. Теория и практика участия населения России в градостроительной деятельности (на примере Ленинградской области) // Социология и право. 2022. Т. 14. № 2. С. 183–191. <https://doi.org/10.35854/2219-6242-2022-2-183-191>

Original article

Theory and practice of participation of the population of Russia in urban planning activities (on the example of Leningrad Region)

Nikolay N. Zhilskiy^{1✉}, Ivan I. Ivanov²

¹ St. Petersburg University of Management Technologies and Economics,
St. Petersburg, Russia, zilskiy@yandex.ru✉

² St. Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering,
St. Petersburg, Russia, ivanov_ivan70@mail.ru

Abstract. The participation of citizens in the implementation of urban planning activities is a form of public influence on the content of decisions taken by local self-government bodies. However, the attitude of scientists and the population of the Russian Federation

to the institution of public hearings, as one of the forms of participation of citizens in the implementation of local self-government, is not unambiguous. The absence of binding decisions of the public for public authorities on issues of land use regulation may lead to a decrease in the activity of the population in these issues and cause spontaneous protest of citizens. In its current form, the institution of public hearings has little influence on the content of decisions taken by local self-government bodies in the field of urban development, and is a formal, but actually sluggish institution of direct democracy.

Keywords: urban planning, participation of citizens of the Russian Federation in urban planning, public hearings, local government, copyright holders

For citation: Zhilskiy N. N., Ivanov I. I. Theory and practice of participation of the population of the Russian Federation in urban planning activities (on the example of Leningrad Region). *Sociology and Law*. 2022;14(2):183-191. (In Russ.). <https://doi.org/10.35854/2219-6242-2022-2-183-191>

Введение

Актуальность темы настоящего исследования обоснована тем, что в сфере участия граждан в осуществлении местного самоуправления сегодня существуют нерешенные проблемы правового и организационного характера, препятствующие эффективной реализации населением Российской Федерации (РФ) конституционного права на владение, пользование, распоряжение землей и другими природными ресурсами.

Теория

При подготовке и написании статьи изучены и проанализированы теоретические работы отечественных специалистов, посвященные различным вопросам, связанным с институтом публичных слушаний — одной из важных форм взаимодействия между гражданами и органами местного самоуправления. Кроме того, при исследовании заявленной проблемы использованы материалы практики проведения публичных слушаний в муниципальном образовании «Первомайское сельское поселение» Ленинградской области.

Результаты и обсуждение

В соответствии с ч. 2 ст. 36 Конституции РФ владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. На основании ст. 3 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» жители муниципальных образований имеют право участвовать в создании безопасных и комфортных условий совместного проживания и землепользования. Одной из форм непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления считается институт публичных слушаний, которые, согласно ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», проводятся в муниципальных образованиях для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения.

Однако отношение отечественных специалистов к институту публичных слушаний как одной из форм участия граждан в осуществлении местного самоуправ-

ления видится неоднозначным. Одни авторы считают, что публичные слушания — значимая форма прямой и обратной связи между гражданами и органами местного самоуправления, форма влияния граждан и общественности на содержание принимаемых ими решений, а институт публичных слушаний представляет собой не только юридически, но и фактически действующий институт фактической демократии [1, с. 12–13]. Другие специалисты придерживаются мнения о том, что отсутствие обязательности решений общественности для органов публичной власти по вопросам регулирования землепользования на территории муниципалитета в целом либо отдельных его частей (вплоть до «точечной застройки») влечет снижение активности населения в разрешении этих вопросов в правовых формах и может вызвать стихийный протест граждан [2, с. 171].

В условиях роста благосостояния населения проблемы развития инфраструктуры и комфортного пространства на территориях муниципальных образований имеют основополагающее значение для повышения качества жизни граждан РФ и создания возможностей для реализации их права на благоприятную окружающую среду. По мнению отечественных исследователей, вовлекать граждан в процессы благоустройства необходимо потому, что именно они являются самыми квалифицированными экспертами в вопросе благоустройства той или иной территории, поскольку пользуются регулярно ею. Местные жители, которым известно обо всех острых проблемах, возникающих в процессе использования общественных пространств, могут предложить эффективные пути их решения. Участие населения на всех стадиях благоустройства территории позволяет повысить легитимность и разделяемость управленческих решений, снизить возможность появления социальных конфликтов на территории того или иного муниципального образования [3, с. 86–87].

На практике же существующий институт публичных слушаний, регламентированный ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», к глубокому сожалению, сегодня является малоэффективной формой непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Это становится очевидным на примере из практики муниципального образования «Первомайское сельское поселение» Выборгского района Ленинградской области. Так, глава муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области 3 марта 2021 г. издал постановление № 2 о проведении публичных слушаний по проекту решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка площадью 2 000 кв. м, расположенного по адресу: Ленинградская область, Выборгский район, муниципальное образование «Первомайское сельское поселение», поселок Ильичёво.

В соответствии с указанным постановлением собрание участников публичных слушаний планировали провести в рабочий день, 23 марта 2021 г., в помещении муниципального образования «Первомайское сельское поселение» Выборгского района, в здании администрации. В ходе публичных слушаний муниципальным образованием жителям поселка Ильичёво предложено обсудить проект решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования «размещение объектов розничной торговли» относительно указанного выше земельного участка [4, с. 1–2].

В научной литературе, посвященной проблемам изучения института публичных слушаний, можно обнаружить исследования практики реализации данной формы муниципальной демократии. В частности, кандидат юридических наук Л. А. Андреева выделяет негативные особенности практики применения норм о публичных слушаниях, проводимых в муниципальных образованиях, такие как:

- существующие нормативные основы публичных слушаний в муниципальных образованиях, не позволяющие варьировать процедуру их проведения в зависимости от содержания рассматриваемого вопроса;
- фактическое неравенство граждан и должностных лиц муниципальных образований в ходе реализации права граждан при проведении публичных слушаний;
- преобладание позиции муниципалитета в ходе проведения публичных слушаний по причине формирования состава оргкомитета исключительно из числа муниципальных служащих;
- игнорирование муниципальными служащими при проведении публичных слушаний принципа плюрализма мнений относительно рассматриваемого вопроса;
- тенденция к проведению публичных слушаний только в рабочее время, когда большинство заинтересованных граждан по причине занятости не могут принять участие в их проведении;
- установление отдельных ограничений и запретов, искусственно препятствующих гражданам в организации и проведении публичных слушаний;
- несовершенство способов фиксации хода и обсуждения результатов слушаний, поскольку итоговый документ (заключение, рекомендации) подменяется протоколом проведения слушаний, который заполняется в сокращенном варианте, процесс обсуждения, а главное — сущность вопросов — не фиксируется, процедура подготовки заключений не регламентируется, ответы на вопросы участников слушаний организаторы не раскрывают, видео- и аудиозапись не проводится, в итоге оргкомитет составляет заключение, не отражающее все мнения, и публичные слушания утрачивают доверие граждан к институту местного самоуправления в целом [5, с. 2–5].

В процессе дальнейшего изучения описанного выше примера из практики проведения публичных слушаний установлено, что с учетом занятости большинство заинтересованных лиц из числа граждан — правообладателей близлежащих земельных участков (более 20 человек) — не смогли участвовать в публичных слушаниях. Однако 23 марта 2021 г., в рабочий день, при проведении указанного мероприятия в помещении муниципального образования «Первомайское сельское поселение» все без исключения граждане из числа заинтересованных лиц — правообладателей близлежащих земельных участков, которые смогли принять участие в обсуждении проекта решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования «размещение объектов розничной торговли» (пять человек), высказались принципиально против строительства торгового объекта на соседнем земельном участке.

При этом собственники близлежащих земельных участков просили учесть их мнение и не допустить строительства объекта розничной торговли по причинам того, что данное мероприятие нарушает права собственников, предусмотренные ч. 2 ст. 36 Конституции РФ.

По мнению граждан, размещение на соседнем участке магазина с парковкой должно было привести к ряду последствий:

- отсутствию нормального солнечного освещения на территории близлежащих земельных участков;
- созданию угрозы постоянного подтопления на территории земельных участков;
- повышенной шумности от строительства магазина и проблемам в обеспечении спокойствия и тишины в дневное и ночное время;

- возникновению проблем с обеспечением пожарной безопасности на близлежащих земельных участках в случае строительства магазина, поскольку на границах участков запланировано размещение стоянки автотранспорта, заправленного горюче-смазочными материалами, что может привести к загрязнению колодцев с питьевой водой нефтепродуктами;
- возникновению дополнительных проблем с обеспечением тишины по окончании строительства магазина, особенно в ночное время, поскольку шум от промышленного торгового оборудования, кондиционеров, создаваемый посетителями магазина, принадлежащим им автотранспортом, на планируемой к строительству стоянке, ночной подвоз товаров в магазин не позволит соседям пользоваться надлежащим образом своими земельными участками;
- ухудшению экологической обстановки на близлежащих земельных участках, в связи с интенсивным движением автотранспорта на стоянке ввиду наличия задымления воздуха отработанными газами;
- появлению большого количества бытового мусора, как от магазина, так и от проезжающих автомашин;
- созданию аварийной обстановки на узкой дороге ввиду проезда по ней большегрузного транспорта с товарами для магазина.

Несмотря на многочисленные замечания относительно предложенного для обсуждения проекта решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования «размещение объектов розничной торговли», 26 марта 2021 г. должностные лица муниципального образования по результатам публичных слушаний приняли решение рекомендовать главе администрации муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области направить проект решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования указанного земельного участка на утверждение.

Из содержания заключения о результатах проведения публичных слушаний на основании протокола от 23 марта 2021 г., опубликованного 26 марта 2021 г. на официальном портале муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области, следует, что данный итоговый документ по содержанию представляет собой протокол проведения слушаний, в котором зафиксированы замечания и возражения правообладателей близлежащих земельных участков относительно возможности строительства торгового объекта на соседнем земельном участке. В его содержании не отражены ответы и аргументы должностных лиц оргкомитета публичных слушаний на замечания граждан, отсутствуют сведения об участии в обсуждении вопросов градостроительства сведущих лиц из числа экспертов в градостроительной сфере, а также информация о способах фиксации хода и результатов мероприятия с помощью видео- и аудиозаписи.

В ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отсутствует понятие «публичные слушания». Статья 28 Градостроительного кодекса РФ, регламентирующая особенности организации и проведения общественных обсуждений, публичных слушаний по проектам генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов, также не содержит дефиниции этого правового института.

В юридической литературе можно найти научные определения публичных слушаний в сфере градостроительной деятельности. Например, кандидат юридических наук С. А. Бурмистрова полагает, что публичные слушания по вопросам местного значения в области градостроительной деятельности — форма участия населения в решении вопросов местного значения в области градостроительной

деятельности, состоящая в открытом, свободном и независимом обсуждении проблем населением, права и охраняемые законом интересы которого могут быть затронуты планируемым решением, проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения в области градостроительной деятельности, в целях общественной оценки проекта правового акта и выработки рекомендаций по обсуждаемым вопросам [6, с. 7].

Из содержания этого определения публичных слушаний следует, что документы, составленные по результатам публичных слушаний, в отношении вопросов местного значения в градостроительной деятельности по своей сути должны точно отражать сведения, подтверждающие факт открытого, свободного и независимого обсуждения гражданами проектов правовых актов. Именно обсуждения (путем обмена мнениями и представления соответствующих аргументов) между заинтересованными лицами, включая должностных лиц органов местного самоуправления, инициировавших проведение публичных слушаний относительно обсуждаемого проекта, и правообладателей близлежащих земельных участков.

Если в ходе публичных слушаний были зафиксированы только предложения или замечания жителей о возможности строительства объекта торговли на соседнем земельном участке и не отражены мнения организаторов и участников мероприятия из числа муниципальных служащих, такое мероприятие сложно назвать публичными слушаниями. В действительности открытого, свободного и независимого обсуждения в данном случае не было. Мероприятие фактически сведено чиновниками к заслушиванию и формальной фиксации возражений заинтересованных лиц, которые занесены в протокол. Чиновники муниципального образования от участия в обсуждении проблемы вкупе с местным населением уклонились. Заключение о результатах публичных слушаний таковым по содержанию не является и лишь повторяет содержание протокола проведения мероприятия от 23 марта 2021 г.

Несложно предположить, какой будет дальнейшая судьба проекта. Рассмотрев обращение администрации муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области, Комитет градостроительной политики Ленинградской области распоряжением от 18 мая 2021 г. № 180 предоставил разрешение на условно разрешенный вид использования «размещение объектов розничной торговли» указанного выше земельного участка, при этом полностью проигнорировал мнение всех правообладателей близлежащих земельных участков. Многочисленные письменные групповые обращения граждан — правообладателей земельных участков — по факту нарушения их субъективных прав в результате строительства на соседнем участке объекта розничной торговли к губернатору Ленинградской области, в прокуратуру Ленинградской области, в Комитет градостроительной политики Ленинградской области и иные органы власти РФ не привели к положительному результату.

В итоге по окончании строительства объекта розничной торговли правообладатели остались недовольны беспокойным соседством. Их права на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащими им земельными участками, предусмотренные ч. 2 ст. 36 Конституции РФ, грубо нарушены и вряд ли могут быть в перспективе восстановлены. В частности, при строительстве магазина и автостоянки с использованием тяжелой строительной техники появились трещины на доме, расположенном на соседнем земельном участке. После открытия торгового объекта его тыльная сторона, обращенная в сторону леса, превратилась в место отправления естественных надобностей посетителей магазина, выбрасывания бытовых отходов в виде пластика, стекла и автомобильных покрышек, то есть в место стихийной свалки. Со стороны центральной улицы

в связи с функционированием магазина существенно увеличилось количество оставляемых вдоль соседних участков бытовых отходов в виде пакетов с мусором, стеклотары, пластиковой тары. Шум и освещение от въезжающих и выезжающих с парковки автомашин, громкая музыка из проезжающих автомобилей, потасовки между водителями, часто с использованием ненормативной лексики, перекрытие узкой дороги большегрузными автомобилями также не придают жителям близлежащих земельных участков оптимизма, не способствуют спокойному отдыху и работе.

Казалось бы, в этой ситуации наиболее оптимальным способом защиты было бы обращение правообладателей соседних участков в суд с иском о признании незаконными результатов публичных слушаний, постановлений органа муниципальной власти и органа исполнительной власти о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка под «размещение объектов розничной торговли». Однако судебный способ защиты представляет особую сложность для граждан, находящихся в схожих ситуациях. Например, доцент М. Д. Сафарова по результатам обзора судебной практики российских судов по делам об оспаривании результатов проведения процедур публичных слушаний и решений глав местных администраций об изменении вида разрешенного использования земельных участков пришла к следующим выводам:

- заключение по результатам публичных слушаний имеет рекомендательный характер, не содержит правовых норм, порождающих для третьих лиц какие-либо права и обязанности, поэтому не может быть предметом самостоятельного оспаривания;
- обжаловать следует принятый по результатам публичных слушаний органами местного самоуправления правовой акт, например, документацию по планировке территории, разрешение на условно разрешенный вид использования земельного участка и т. д., с указанием на нарушения процедуры проведения публичных слушаний, а также на несоответствие утвержденного проекта определенным нормам законодательства;
- при обжаловании ненормативных правовых актов, к которым относятся заявления о разрешении на условно разрешенный вид использования и на отклонение от параметров разрешенного строительства, реконструкции, а теперь и проект межевания территории, помимо несоответствия утвержденного документа законодательству, необходимо доказать нарушение указанным актом гражданских прав и охраняемых законом интересов гражданина или юридического лица, обратившегося в суд с соответствующим требованием;
- в случае рассмотрения проекта документа, не соответствующего требованиям технических регламентов, следует обжаловать действия органов власти по невыполнению надлежащей проверки проекта документа перед проведением публичных слушаний и незаконному назначению публичных слушаний, не дожидаясь утверждения проекта документа и проведения публичных слушаний [7, с. 55–56].

Как видно из содержания заключения о результатах проведения публичных слушаний от 23 марта 2021 г., опубликованных 26 марта 2021 г. на официальном портале муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области, сведения о надлежащей проверке документов должностными лицами органов местного самоуправления, представленных собственником участка на публичные слушания для изменения вида разрешенного использования, отсутствуют. Между тем неустановленные должностные лица органа муниципальной власти при подготовке указанных публичных слушаний грубо нарушили поло-

жения местного основополагающего подзаконного нормативного акта — Правил землепользования и застройки сельского поселения, утвержденных решением Совета депутатов муниципального образования «Первомайское сельское поселение» Выборгского района Ленинградской области от 10 декабря 2012 г. № 161 «Об утверждении правил землепользования и застройки частей и территорий, входящих в состав муниципального образования “Первомайское сельское поселение” Выборгского района Ленинградской области» [8]. В частности, согласно п. 11 ст. 17 указанных Правил землепользования и застройки, разрешение на условно разрешенный вид использования определяет порядок и условия реализации согласованного вида использования с учетом недопущения причинения ущерба смежным землепользователям и снижения стоимости соседних объектов недвижимости.

Выводы

Таким образом, рассмотрев проблемы об участии населения в решении вопросов местного значения в области градостроительной деятельности, можно заключить, что в существующем виде институт публичных слушаний незначительно влияет на содержание решений, принимаемых органами местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности, и представляет собой формальный, но фактически пассивно действующий институт непосредственной демократии.

Отечественное нормативно-правовое регулирование организации процедуры публичных слушаний нуждается в совершенствовании. Органам законодательной власти во взаимодействии с органами местного самоуправления необходимо разработать и принять модельный правовой акт, регулирующий институт публичных слушаний. В содержание указанного правового акта следует включить положения об обязанности должностных лиц органов местного самоуправления осуществлять проверку соответствия проектов предоставляемых документов градостроительному законодательству и требованиям технического регламента.

Целесообразно расширить сферу применения местного референдума по градостроительным вопросам, создать надежные правовые гарантии учета мнений граждан, высказанных на публичных слушаниях. Необходимо дополнить норму ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положениями о создании согласительных комиссий в случае несогласия большинства граждан либо органа местного самоуправления с результатами публичных слушаний для доработки градостроительных документов. Отсутствие консенсуса между общественностью и органами публичной власти в градостроительных вопросах влечет снижение социальной активности населения и может вызвать стихийный протест граждан.

Список источников

1. Баулина Е. И. Публичные слушания как форма участия населения в принятии решений по вопросам местного значения // Вестник Челябинского государственного университета. 2011. № 29 (244). С. 8–13.
2. Рыженков А. Я. Принцип участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности: теория и практика // Гуманитарные и юридические исследования. 2018. № 2. С. 169–176.
3. Фурсов А. А. Правовые основы привлечения граждан к процессам благоустройства (на примере городских округов) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2019. № 2 (37). С. 67–84.

4. О проведении публичных слушаний по проекту решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка с кадастровым номером 47:01:1703001:1836: постановление главы муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области от 3 марта 2021 г. № 2 // Администрация муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области: офиц. портал. URL: <https://vbglenobl.ru/> (дата обращения: 20.03.2022).
5. Андреева Л. А. К вопросу о публичных слушаниях // Вопросы современной юриспруденции. 2015. № 3 (45). С. 1–5.
6. Бурмистрова С. А. О содержании понятия публичных слушаний как элемента системы гарантий прав в сфере градостроительной деятельности // Управление в современных системах. 2013. № 1. С. 4–8.
7. Сафарова М. Д. Практика применения института публичных слушаний в градорегулировании // Имущественные отношения в РФ. 2015. № 10 (169). С. 52–58.
8. Об утверждении Правил землепользования и застройки частей и территорий, входящих в состав муниципального образования «Первомайское сельское поселение» Выборгского района Ленинградской области: решение Совета депутатов от 10 декабря 2012 г. № 161 // Муниципальное образование «Первомайское сельское поселение» Выборгского района Ленинградской области: офиц. портал. URL: <http://pervomayskoe-sp.ru/index.php?name=files&op=view&id=434> (дата обращения: 20.03.2022).

Информация об авторах

Н. Н. Жильский — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и международного права; 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а;

И. И. Иванов — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры правового регулирования градостроительной деятельности и транспорта; 190005, Санкт-Петербург, 2-я Красноармейская ул., д. 4.

Information about the authors

N. N. Zhilskiy — Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Constitutional and International Law; 44A Lermontovskiy Ave., St. Petersburg 190103, Russia;

I. I. Ivanov — Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Legal Regulation of Urban Development and Transport; 4, 2nd Krasnoarmeyskaya str., St. Petersburg 190005, Russia.

Конфликт интересов: авторы декларируют отсутствие конфликта интересов, связанных с публикацией данной статьи.

Conflict of interest: the authors declare no conflict of interest related to the publication of this article.

Статья поступила в редакцию 07.04.2022; одобрена после рецензирования 29.04.2022; принята к публикации 24.06.2022.

The article was submitted 07.04.2022; approved after reviewing 29.04.2022; accepted for publication 24.06.2022.