**МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**

**для органов местного самоуправления в Республике Коми**

**Тема: «Особенности проведения общественных (публичных) слушаний по вопросам градостроительной деятельности»**

**2015 г.**

**Общие положения.**

В качестве одной из форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления, в решении вопросов управления и распоряжения земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, предусмотрен институт общественных (публичных) слушаний.

Общественные (публичные) слушания необходимы для того, чтобы выявить весь спектр мнений по обсуждаемому вопросу, учесть точку зрения общественности при принятии решения, выявить возможные проявления коррупции и попытаться предотвратить их.

Обязательность проведения обсуждения вопросов градостроительной деятельности в форме общественных (публичных) слушаний закреплена Конституцией Российской Федерации, Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее – ГрК РФ), Гражданским кодексом Российской Федерации, Земельным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Проведение общественных (публичных) слушаний по вопросам предоставления земельных участков регламентируется тремя группами норм:

- общими нормами, действующими применительно ко всем видам публичных слушаний, которые проводятся по проектам муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Перечень таких вопросов установлен статьей 28 Федерального закона №131-ФЗ (при этом в каждом муниципальном образовании должен быть разработан отдельный нормативно-правовой акт, регулирующий порядок организации и проведения публичных слушаний);

- специальными нормами, применяемыми к документации, определенной рядом статей ГрК РФ;

- Земельным кодексом Российской Федерации.

Публичные слушания, предусмотренные ГрК РФ, представляют собой одну из форм участия населения в обсуждении принимаемых органами местного самоуправления решений. В то же время регулируемые ГрК РФ публичные слушания являются одним из видов публичных слушаний по обсуждению вопросов местного значения, как по процедуре, так и по кругу подлежащих обсуждению проблем.

В настоящее время законодательством не предусмотрено обсуждение каждого конкретного строящегося объекта. Круг вопросов градостроительной деятельности сводится лишь к обсуждению проекта генерального плана населенного пункта (и внесения в него изменений), проекта правил землепользования и застройки (включая внесение в них изменений), проектов планировки территории и проектов межевания территории, а также вопросов предоставления специальных разрешений.

На обеспечение прав граждан, чьи законные интересы затрагиваются в связи с предоставлением земельных участков для строительства, направлены такие положения законодательства, как пункт 3 статьи 31 Земельного кодекса Российской Федерации, которым закреплено право населения на информацию о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков и соответствующая обязанность органов местного самоуправления городских или сельских поселений об информировании населения. С учетом необходимости реализации положений пункта 1 статьи 1 и пункта 3 статьи 31 Земельного кодекса Российской Федерации, данные нормы должны применяться и в тех случаях, когда земельные участки расположены за границами поселений, например, в границах межселенных территорий. В этом случае соответствующая информация должна быть доведена до тех лиц, чьи интересы затрагиваются строительством (размещением) объектов. Чаще всего информирование проводится путем публикации сообщения в местном официальном средстве массовой информации.

*Необходимо отметить, что Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 171-ФЗ) внесены изменения в Земельный кодекс Российской Федерации, согласно которым статьи 28 – 34 признаны утратившими силу.*

*В то же время согласно переходным положениям, закрепленным в ст. 34 Федерального закона № 171-ФЗ, до 1 марта 2018 г. земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставляется лицу в аренду, постоянное (бессрочное) пользование или безвозмездное пользование в соответствии со* *статьями 31* *и* *32* *Земельного кодекса Российской Федерации (в редакции, действовавшей до дня вступления в силу настоящего Федерального закона) на основании заявления без проведения торгов, если предоставление такого земельного участка лицу предусмотрено решением о предварительном согласовании места размещения объекта, принятым до 1 марта 2015 года, но не ранее чем за три года до предоставления земельного участка.*

*Действующая же редакция Земельного кодекса Российской Федерации закрепляет требование об обязательном проведении общественных слушаний только при установлении публичного сервитута (п. 2 ст. 23 Земельного кодекса Российской Федерации).*

**Требование информирования населения о возможном или предстоящем предоставлении земельного участка для строительства имеет обязательный**, а не рекомендательный **характер**, причем существует обширная судебная практика признания решений о предоставлении местными властями земельных участков без осуществления такого информирования недействительными.

Как было указано по одному из судебных решений, из смысла закона следует, что информирование населения должно производиться через средства массовой информации, доступные всем гражданам, проживающим в муниципальном образовании (постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 06.09.2005 г. № Ф08-3563/2005).

ФАС Уральского округа в постановлении от 21.12.2010 г. № Ф09-10049/10-С6 указал, поскольку органом местного самоуправления требования пункта 3 статьи 31 Земельного кодекса Российской Федерации о надлежащем информировании о предстоящем предоставлении земельного участка для строительства не соблюдены и предоставление оспариваемым распоряжением фактически используемого заявителем земельного участка другому лицу затрагивает его права и законные интересы, нарушен общий принцип справедливого, открытого и прозрачного предоставления земельных участков, суд удовлетворил требования предпринимателя, признав распоряжение администрации об утверждении схемы расположения земельного участка, акта выбора земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта обществу незаконным.

В постановлении от 01.07.2008 г. № А26-6352/2007 ФАС Северо-Западного округа, в определении от 27.11.2008 г. № 15182/08 ВАС РФ указали, что выбор земельного участка для строительства должен производиться путем информирования населения органами местного самоуправления о возможном или предстоящем предоставлении земельного участка для строительства.

Таким образом, институт общественных (публичных) слушаний служит тем инструментом, который предполагает активное участие населения в решении земельных и градостроительных вопросов.

**Часть 1. Понятие и виды публичных слушаний.**

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ **публичные слушания – это одна из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления**. При этом необходимо иметь в виду, что порядок организации и проведения публичных слушаний по проектам документов в области градостроительной деятельности осуществляется в обязательном порядке с учетом положений ГрК РФ.

Федеральный закон № 131-ФЗ содержит открытый перечень вопросов местного значения, по которым могут проводиться публичные слушания. Вместе с тем в статье 28 Федерального закона № 131-ФЗ определены проекты муниципальных правовых актов и вопросы в сфере управления и распоряжения земельными участками, которые должны выноситься на публичные слушания:

- проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, за исключением случаев, предусмотренных ГрК РФ, проекты правил благоустройства территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки**.**

Порядок проведения публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности регулируется Федеральным законом № 131-ФЗ и ГрК РФ. В то же время **ряд статей ГрК РФ содержит положения, регламентирующие особенности проведения публичных слушаний**.

Часть 2 статьи 28 ГрК РФ отсылает к правовым актам муниципального образования, устанавливая, что детально процедура организации и проведения публичных слушаний должна быть определена в уставе и (или) нормативном правовом акте представительного органа муниципального образования с учетом требований, закрепленных в ГрК РФ. В большинстве случаев порядок организации и проведения публичных слушаний закрепляется в соответствующем положении (порядке), утвержденном представительным органом муниципального образования.

Согласно ГрК РФ подготовка проектов генеральных планов поселений и городских округов, а также внесение изменений в генеральные планы, подготовка проекта правил землепользования и застройки, а также проекта изменений в правила, осуществляются с учетом результатов публичных слушаний, проводимых по соответствующим проектам, а также с учетом предложений заинтересованных лиц (статьи 28, 31 ГрК РФ).

Кроме того, согласно статьям 39, 40 ГрК РФ обязательному обсуждению на публичных слушаниях подлежат вопросы о:

- предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства;

- предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Помимо этого частью 5 статьи 46 ГрК РФ закреплено обязательное условие о рассмотрении на публичных слушаниях проектов планировки территории и проектов межевания территории, подготовленных в составе документации по планировке территории, до их утверждения, за исключением случаев, закрепленных в части 5.1 названной статьи.

Согласно статье 2 ГрК РФ градостроительная деятельность должна основываться на таких принципах, как:

- обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности;

- обеспечение устойчивого развития территорий на основе территориального планирования и градостроительного зонирования;

- участие граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия;

- ответственность, в том числе, 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;

- ответственность за нарушение законодательства о градостроительной деятельности;

- возмещение вреда, причиненного физическим, юридическим лицам в результате нарушений требований законодательства о градостроительной деятельности, в полном объеме.

Таким образом, **публичные слушания призваны обеспечить реализацию** закрепленных Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством **принципов гласности и открытости в деятельности органов местного самоуправления**, а также способствовать привлечению населения к непосредственному осуществлению местного самоуправления в муниципальном образовании.

Кроме этого, в ходе обсуждения вопросов, вынесенных на публичные слушания, граждане и общественные организации могут высказать свои мнения, замечания и предложения относительно объекта обсуждения, а также указать органам местного самоуправления на возможные проявления коррупции и постараться разрешить их до принятия управленческого решения.

Именно поэтому процедуру публичных слушаний нужно эффективно использовать как общественности, так и органам местного самоуправления.

Нередко возникает проблема, связанная с процедурой назначения публичных слушаний. Если инициатором выступают граждане, то реализация их права на проведение слушаний должна иметь определенные гарантии. *Зачастую возникает вопрос: назначение публичных слушаний по инициативе населения – это право или обязанность представительного органа муниципального образования? Вправе ли указанный орган отказать инициативной группе граждан в проведении публичных слушаний по мотиву нецелесообразности?*

В соответствии с действующим законодательством граждане Российской Федерации имеют право на организацию, проведение и участие в публичных слушаниях в области градостроительной деятельности при разработке и рассмотрении проектов генеральных планов поселений и городских округов без каких-либо ограничений, а при обсуждении проектов генеральных планов проведение публичных слушаний обязательно (пункт 3 статьи 24, пункт 1 статьи 28 ГрК РФ).

**Основной целью организации и проведения публичных слушаний является реализация конституционного права граждан России на участие в управлении делами государства** (ст. 32 Конституции Российской Федерации), а также выполнение органами местного самоуправления обязанности по обеспечению законных прав и свобод граждан, предусмотренной в ст. 18 Конституции Российской Федерации, согласно которой права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяют смысл деятельности органов местного самоуправления.

Кроме того, часть 1 статьи 28 ГрК РФ выделяет две цели проведения публичных слушаний:

1) обеспечение соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности (то есть публичных интересов);

2) обеспечение прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства (то есть частных интересов).

Аналогичную позицию высказал ФАС Западно-Сибирского округа в постановлении от 05.04.2012 г. по делу № А03-7700/2011, согласно которой в результате публичных слушаний должно быть однозначно определено, будут ли нарушены конкретно-определенные права либо неопределенного круга лиц, либо определенного круга субъектов – правообладателей земельных участков.

**Целями проведения публичных слушаний можно также назвать**:

- информирование общественности и органов местного самоуправления муниципального образования о фактах и существующих мнениях по обсуждаемой проблеме;

- выявление общественного мнения по теме и вопросам, выносимым на публичные слушания;

- осуществление взаимосвязи, диалога органов местного самоуправления муниципального образования с населением, проживающим на территории муниципального образования;

- подготовка предложений и рекомендаций по обсуждаемой проблеме;

- оказание влияния общественности на принятие решений органами местного самоуправления муниципального образования.

- предоставление полной и достоверной информации заинтересованной общественности о проектах и вопросах градостроительства и возможных последствиях в части их воздействия на окружающую среду и здоровье населения;

- выявление общественных интересов и их учет при принятии управленческого решения;

- обеспечение всем участникам равных возможностей для выражения своего мнения;

- обеспечение большей прозрачности и ответственности органов местного самоуправления при принятии градостроительных решений;

- предупреждение возможных проявлений коррупции путем раннего выявления спорных вопросов.

Как правило, в муниципальных правовых актах по вопросам организации и проведения публичных слушаний, закреплено право участия в них дееспособных граждан Российской Федерации, достигших 18 лет, постоянно или преимущественно проживающих на территории муниципального образования (либо в границах территории, планируемой для размещения или реконструкции отдельного объекта капитального строительства; либо в пределах территориальной зоны, в границах которой расположен земельный участок или объект капитального строительства, применительно к которым запрашивается разрешение на условно разрешенный вид использования; либо на территории, применительно к которой осуществляется подготовка проекта планировки и межевания), соответствующие общественные объединения, правообладатели земельных участков и объектов капитального строительства в случаях, установленных законодательством, представители средств массовой информации и другие заинтересованные лица.

Таким образом, исходя из установленного ГрК РФ принципа участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности и обеспечения свободы такого участия, а также, учитывая, что публичные слушания проводятся в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, можно сделать вывод о том, что **участниками публичных слушаний являются представители заинтересованной общественности, т.е. общественные организации (объединения), физические или юридические лица, интересы которых прямо или косвенно могут быть затронуты социальными, экологическими и иными последствиями намечаемой градостроительной деятельности или выразившие свой интерес к последствиям такой деятельности**.

**Территория проведения публичных слушаний** – это территория муниципального образования, населенный пункт или часть населенного пункта, иная территория, на которой проводятся публичные слушания.

Согласно положениям ГрК РФ публичные слушания должны проводиться в каждом населенном пункте муниципального образования (в некоторых случаях в целях обеспечения всем заинтересованным лицам равных возможностей для участия в публичных слушаниях территория населенного пункта может быть разделена на части). Это обусловлено необходимостью учета интересов населения сопредельных населенных пунктов, входящих в границы одного муниципального образования (поселения, городского округа), а тем более при включении в состав одного населенного пункта другого.

Необходимость разделения населенного пункта на части для проведения публичных слушаний обусловлена еще и тем, что по многим вопросам выяснять мнение населения всего муниципального образования (или населенного пункта) нет смысла; достаточно учесть интересы правообладателей земельных участков и населения, проживающего в пределах микрорайона, квартала или определенной территориальной зоны.

Как указал ФАС Северо-Кавказского округа в постановлении от 05.11.2009 г. по делу № А32-5313/2008-30/105-13/150-30/376 в соответствии с частями 7 и 8 статьи 46 ГрК РФ, в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, публичные слушания по проекту планировки территории и проекту межевания территории проводятся с участием граждан, проживающих на территории, применительно к которой осуществляется подготовка проекта ее планировки и проекта ее межевания, правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на указанной территории, лиц, законные интересы которых могут быть нарушены в связи с реализацией таких проектов. При проведении публичных слушаний по проекту планировки территории и проекту межевания территории всем заинтересованным лицам должны быть обеспечены равные возможности для выражения своего мнения.

*Следует остановиться на отличии между публичными слушаниями, предусмотренными Федеральным законом № 131-ФЗ, и публичными слушаниями по вопросам градостроительной деятельности.*

Публичные слушания по вопросам градостроительной деятельности являются одной из разновидностей публичных слушаний по обсуждению проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ.

Данный институт был введен ГрК РФ в качестве одной из обязательных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. **Публичные слушания по вопросам градостроительной деятельности отличаются от публичных слушаний, проводимых по обсуждению иных вопросов местного значения, рядом особенностей**:

1) объектом публичных слушаний является документация, предусмотренная ГрК РФ;

2) применительно к публичным слушаниям ГрК РФ установил ряд требований: по срокам проведения, по предметам обсуждения, по субъектам проведения;

3) процедура проведения публичных слушаний по вопросам регулирования градостроительной деятельности должна быть более детально регламентирована муниципальными правовыми актами – положениями о публичных слушаниях в конкретном муниципальном образовании.

**Часть 2. Информирование граждан о проведении публичных слушаний и их участие в подготовке публичных слушаний.**

Поскольку ГрК РФ исходит из принципа обеспечения прав граждан на получение информации в сфере градостроительной деятельности, должно обеспечиваться своевременное информирование населения о содержании проекта муниципального правового акта по вопросам градостроительства, выносимого на публичные слушания. При этом информация должна быть полной, достоверной и выраженной в форме, понятной не специалистам. Кроме того, у заинтересованной общественности должно быть достаточно времени для того, чтобы ознакомиться с информацией, обсудить, проанализировать ее, сделать выводы, подготовить предложения и замечания.

ГрК РФ содержит ряд специальных положений, призванных обеспечить доведение до населения максимальной информации о проектах градостроительных документов.

Так, часть 5 статьи 28 ГрК РФ предусматривает, что в целях доведения до населения информации о содержании проекта генерального плана уполномоченный на проведение публичных слушаний орган местного самоуправления поселения или городского округа в обязательном порядке организует выставки, экспозиции демонстрационных материалов проекта генерального плана, выступления представителей органов местного самоуправления, разработчиков проекта генерального плана на собраниях жителей, в печатных средствах массовой информации, по радио и телевидению.

В части 7 статьи 31 ГрК РФ установлен порядок опубликования сообщения о принятии решения о подготовке проекта правил землепользования и застройки, обязанность по осуществлению которого возлагается на главу местной администрации.

Часть 16 статьи 45 ГрК РФ закрепила правило, согласно которому документация по планировке территории (проектов планировки территории и проектов межевания территории) подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещает информацию о такой документации на официальном сайте муниципального образования (при наличии официального сайта муниципального образования) всети «Интернет».

Согласно части 2 статьи 46 ГрК РФ решение о подготовке документации по планировке территории подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, - в течение трех дней со дня принятия такого решения и размещается на официальном сайте поселения или городского округа (при наличии официального сайта поселения либо городского округа) в сети «Интернет».

Сроки, в которые до населения должна быть доведена информация о содержании проекта муниципального правового акта по вопросам градостроительной деятельности, выносимого на слушания, определяются в каждом конкретном муниципальном образовании уставом и (или) нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления.

**Органы местного самоуправления должны соблюдать процедурные права, обеспечивающие извещение и участие в публичных слушаниях** **всех заинтересованных лиц**.

ГрК РФ исходит из принципа доступности для заинтересованной общественности информации о намечаемой градостроительной деятельности. Однако ГрК РФ не регулирует вопросы, связанные с порядком доведения до населения сведений о проведении публичных слушаний, поскольку это является прерогативой органов местного самоуправления.

**Однако в общем виде объявление о проведении публичных слушаний должно содержать примерно следующую информацию:**

- наименование органа, который проводит публичные слушания,

- наименование объекта публичных слушаний,

- предложение высказаться заинтересованной общественности через письма, книги предложений и замечаний и т.д.,

- разъяснение того, что хотя общественное мнение носит рекомендательный характер, но обязательно будет рассмотрено и учтено при принятии решения,

- адрес, дата и время проведения публичных слушаний,

- контактные лица (должность, организация, Ф.И.О.) и их координаты (адрес, телефон, e-mail) для получения дополнительной информации и отправки письменных замечаний и предложений.

ГрК РФ указывает на случай, когда **информация о проведении публичных слушаний** по вопросу предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования **должна направляться конкретным лицам** не позднее, чем через десять дней со дня поступления заявления заинтересованного лица о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования (часть 4 статьи 39 ГрК РФ):

- правообладателям земельных участков, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается данное разрешение,

- правообладателям объектов капитального строительства, расположенных на земельных участках, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается данное разрешение,

- правообладателям помещений, являющихся частью объекта капитального строительства, применительно к которому запрашивается данное разрешение.

Исходя из того, что **публичные слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа муниципального образования,** **назначаются представительным органом муниципального образования, а по инициативе главы муниципального образования – главой муниципального образования,** орган местного самоуправления, принявший решение о назначении публичных слушаний, определяет уполномоченный орган, в обязанности которого входит осуществление организации и проведения публичных слушаний по конкретным проектам документов, указанных в ГрК РФ (главой местной администрации для проведения публичных слушаний может быть определено соответствующее структурное подразделение администрации муниципального образования (например, управление архитектуры, строительства и землепользования) либо коллегиальный орган (комиссия, оргкомитет), осуществляющий организационные действия по подготовке и проведению публичных слушаний и сформированный на паритетных началах из представителей местной администрации, представительного органа местного самоуправления, граждан, интересы которых могут быть затронуты при принятии соответствующего решения. В состав оргкомитета могут быть включены также специалисты (эксперты) для выполнения консультационных работ по обсуждаемой проблеме.

**Уполномоченный орган (оргкомитет), как правило, проводит следующие мероприятия:**

- обеспечивает оповещение жителей о времени и месте проведения слушаний;

- обеспечивает возможность ознакомления населения с проектом муниципального правового акта по вопросам градостроительной деятельности, выносимого на слушания;

- определяет порядок и сроки приема предложений и замечаний к проекту муниципального правового акта, вынесенному на слушания, и информирует о них граждан;

- утверждает повестку дня слушаний (если иное не установлено решением о назначении слушаний), определяет докладчиков;

- определяет перечень должностных лиц, специалистов, организаций и других представителей общественности, приглашаемых к участию в публичных слушаниях в качестве экспертов, и направляет им официальные обращения с просьбой дать свои рекомендации и предложения по вопросам, выносимым на обсуждение;

- проводит анализ материалов, представленных инициаторами и экспертами публичных слушаний;

- организует и обеспечивает проведение слушаний;

- определяет из своего состава председательствующего и секретаря публичных слушаний;

- устанавливает порядок выступлений на публичных слушаниях;

- содействует участникам публичных слушаний в получении информации, необходимой им для подготовки рекомендаций по вопросам публичных слушаний, и в представлении информации на публичные слушания;

- готовит протокол публичных слушаний, подготавливает и утверждает заключение о результатах слушаний;

- обеспечивает опубликование заключения о результатах слушаний;

- осуществляет иные мероприятия, необходимые для подготовки и проведения слушаний.

**Часть 3. Порядок и сроки проведения публичных слушаний.**

Вопрос о сроках проведения публичных слушаний имеет немаловажное значение.

ГрК РФ устанавливает, что **срок проведения публичных слушаний – это период времени с момента оповещения жителей муниципального образования о дате, времени и месте проведения слушаний до дня опубликования заключения о результатах публичных слушаний**.

Согласно положениям кодекса этот срок должен определяться уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Однако в ряде статей ГрК РФ содержится указание на минимальные и максимальные сроки проведения публичных слушаний по различным вопросам градостроительной деятельности.

В соответствии с частью 8 статьи 28 ГрК РФ срок проведения публичных слушаний **не может быть менее одного месяца и более трех месяцев**.

Данный срок следует рассматривать в качестве общего срока проведения публичных слушаний. Он распространяется на проведение публичных слушаний по проекту генерального плана, а также по проектам планировки и межевания территории.

В то же время **ГрК РФ предусматривает некоторые специальные сроки проведения публичных слушаний**. Например, продолжительность публичных слушаний по проекту правил землепользования и застройки составляет не менее двух и не более четырех месяцев со дня опубликования такого проекта (часть 13 статьи 31 ГрК РФ). Срок проведения публичных слушаний по вопросу предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования с момента оповещения жителей муниципального образования о времени и месте их проведения до дня опубликования заключения о результатах публичных слушаний не может быть более одного месяца (часть 7 статьи 39 ГрК РФ).

**Время проведения слушаний** (то есть указание на то, в какой временной промежуток могут проводиться слушания, а также на дни, когда назначение слушаний не допускается) может определяться нормативным правовым актом, регулирующим проведение публичных слушаний, принятым органом местного самоуправления муниципального образования.

Однако возникает проблема, связанная со временем проведения публичных слушаний. В положениях разных муниципальных образований по этому вопросу есть две различных позиции: либо публичные слушания проводятся только в рабочее время, либо допускается их проведение во внерабочее время. Выбор той или иной позиции связан с тем, для кого это время должно быть удобно – для служащих органов местного самоуправления или для граждан. Поскольку публичные слушания проводятся именно для граждан, поэтому более правильно проводить их во внерабочее время или в выходной день.

Дата, время и место проведения публичных слушаний определяются правовым актом органа местного самоуправления о проведении публичных слушаний так же как и организационные моменты проведения публичных слушаний.

При этом ГрК РФ содержит общее требование о том, что при проведении публичных слушаний всем заинтересованным лицам должны быть обеспечены равные возможности для выражения своего мнения.

**Публичные слушания проводятся, как правило, в общественных зданиях** (в здании местной администрации, школы, библиотеки и пр.).

Иными словами, выбор места проведения собрания должен быть ориентирован на максимальную посещаемость и обеспечение возможности для свободного обмена мнениями.

Как указал ФАС Северо-Кавказского округа от 26.09.2011 по делу № А15-224/2011 ввиду того, что публичные слушания по вопросу об изменении вида разрешенного использования принадлежащего предпринимателю земельного участка организованы и проведены комиссией по проведению публичных слушаний с нарушением требований статьи 39 ГрК РФ (а, именно, в постановлении о назначении публичных слушаний отсутствуют сведения о границах территорий, применительно к которым проводятся публичные слушания, что непосредственно затрагивает права жителей городского округа, не соблюден специальный порядок допуска лиц к публичным слушаниям и порядок их регистрации, к обращению жильцов домов не приложены копии документов, подтверждающих их право на участие в публичных слушаниях, сообщение о проведении публичных слушаний собственникам всех смежных земельных участков не направлялось, результаты публичных слушаний надлежаще не оформлялись, не соблюден срок опубликования результатов публичных слушаний), существенными процедурными нарушениями, допущенными при организации и проведении публичных слушаний, постановление администрации об отказе в изменении вида разрешенного использования принадлежащего предпринимателю земельного участка правомерно признано судами недействительным.

ГрК РФ устанавливает следующие **права участников публичных слушаний**:

- право представить в уполномоченные на проведение публичных слушаний органы местного самоуправления поселения или городского округа свои предложения и замечания, касающиеся проекта генерального плана поселения (городского округа), для включения их в протокол публичных слушаний (часть 6 статьи 28);

- право представить свои предложения и замечания, касающиеся вопроса о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, для включения их в протокол публичных слушаний (часть 5 статьи 39);

- право представить свои предложения и замечания, касающиеся вопроса о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, для включения их в протокол публичных слушаний (часть 4 статьи 40);

- право представить свои замечания и предложения, касающиеся проекта планировки территории или проекта межевания территории, для включения их в протокол публичных слушаний (часть 9 статьи 46).

**В общем виде участники публичных слушаний наделены следующими правами**:

- присутствовать при проведении слушаний;

- принимать участие в обсуждении проекта муниципального правового акта по вопросам градостроительной деятельности, высказывая свое отношение к проекту, а также формулируя аргументированные предложения по проекту;

- задавать вопросы другим участникам публичных слушаний;

- представлять в письменном виде рекомендации по вопросам публичных слушаний;

- знакомиться с протоколом публичных слушаний, а также с заключением о результатах слушаний.

**Часть 4. Оформление итогов публичных слушаний, их обнародование и учет при принятии управленческих решений.**

Результатами публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности являются **протокол публичных слушаний и заключение о результатах слушаний**.

ГрК РФ не содержит норм, устанавливающих содержание протокола публичных слушаний и заключения о результатах публичных слушаний, проведенных по различным вопросам градостроительной деятельности.

Требования к содержанию указанных документов определяются в положении (порядке) о проведении публичных слушаний, принятом и действующем в конкретном муниципальном образовании.

Однако при этом можно выделить некоторые **общие обязательные составляющие, как протокола публичных слушаний, так и заключения о результатах слушаний**.

В частности протокол публичных слушаний, как правило, должен содержать следующую информацию о:

- времени и месте проведения слушаний;

- наименовании проекта муниципального правового акта, вынесенного на слушания;

- инициаторе проведения слушаний;

- дате, номере и наименовании решения о назначении слушаний, а также дате и месте его опубликования;

- дате и способе оповещения населения о времени и месте проведения слушаний;

- органе (или комиссии, оргкомитете), в установленном порядке уполномоченном на организацию и проведение слушаний;

- председательствующем и секретаре слушаний;

- количестве участников слушаний;

- докладчиках по проекту муниципального правового акта, вынесенного на слушания;

- выступивших участниках слушаний, их замечаниях и предложениях к проекту муниципального правового акта, вынесенному на слушания;

- основных вопросах обсуждения, а также предмете разногласий между организатором подготовки документации и заинтересованными лицами (при наличии разногласий);

- отчете о возможности учета или не учета поступивших замечаний и предложений;

- решении, принятом по результатам публичных слушаний;

- иных сведениях о процедуре проведения слушаний.

**Приложениями к протоколу публичных слушаний могут являться**:

1) список зарегистрировавшихся участников слушаний, подписанный лицами, осуществлявшими регистрацию;

2) проект муниципального правового акта, вынесенного на слушания;

3) предложения и замечания к проекту муниципального правового акта, вынесенному на слушания, представленные в письменном или электронном виде, особые мнения участников публичных слушаний и т.п.

Протокол подписывают председатель и секретарь публичных слушаний с указанием даты подписания.

Заключение о результатах публичных слушаний составляется на основе протокола публичных слушаний.

**Протокол публичных слушаний, а также заключение о результатах слушаний являются одними из обязательных документов, на основании и с учетом которых принимается конкретное решение по вопросам градостроительной деятельности**.

Часть 9 статьи 28 ГрК РФ устанавливает, что решение о согласии с проектом генерального плана поселения (генерального плана городского округа) и направлении его в представительный орган муниципального образования или об отклонении проекта генерального плана и о направлении его на доработку принимается главой местной администрации с учетом заключения о результатах публичных слушаний.

Согласно части 15 статьи 31 ГрК РФ после завершения публичных слушаний по проекту правил землепользования и застройки с учетом результатов таких публичных слушаний обеспечивается внесение изменений в проект правил землепользования и застройки, после чего указанный проект предоставляется главе местной администрации. При этом протоколы публичных слушаний и заключение о результатах публичных слушаний являются обязательными приложениями к проекту правил землепользования и застройки. Глава местной администрации после представления ему проекта правил землепользования и застройки и всех обязательных приложений должен принять решение о направлении указанного проекта в представительный орган местного самоуправления или об отклонении проекта правил землепользования и застройки и о направлении его на доработку.

Части 8, 9 статьи 39 ГрК РФ, а также части 5, 6 статьи 40 ГрК РФ устанавливают, что на основании заключения о результатах публичных слушаний по вопросу о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования осуществляется подготовка рекомендаций о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования или об отказе в предоставлении такого разрешения, разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства или об отказе в предоставлении таких разрешений с указанием причин принятого решения, которые направляются главе местной администрации. В свою очередь глава администрации с учетом указанных выше рекомендаций принимает решение о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, либо о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства или об отказе в предоставлении таких разрешений.

Протокол публичных слушаний по проекту планировки территории и проекту межевания территории, а также заключение о результатах слушаний направляются главе местной администрации не позднее чем через 15 дней со дня проведения публичных слушаний. Глава местной администрации с учетом протокола публичных слушаний и заключения о результатах слушаний принимает решение об утверждении документации по планировке территории либо об отклонении такой документации и о направлении ее в орган местного самоуправления на доработку с учетом указанных протокола и заключения (части 12, 13 статьи 46 ГрК РФ).

Гласность итогов публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности достигается тем, что заключение об их результатах подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещается на официальном сайте муниципального образования.

Таким образом, **заключение о результатах публичных слушаний должно в обязательном порядке быть опубликовано в печатных СМИ** и, кроме того, может размещаться на официальном сайте муниципального образования.

Заинтересованные лица имеют право обжаловать в судебном порядке решение, действие (бездействие) органа, ответственного за подготовку и проведение публичных слушаний, если они считают, что их права и законные интересы нарушаются или могут быть нарушены в ходе подготовки и проведения публичных слушаний.

В судебной практике **отрицательная оценка публичных слушаний** **дается**, если установлены следующие нарушения процедурных прав:

- уведомление о проведении публичных слушаний получено заинтересованным правообладателем объектов недвижимости после проведения публичных слушаний, в результате чего он был лишен возможности присутствовать на них и высказывать свою позицию (определение ВАС РФ от 06.07.2010 г. № ВАС-8261/10, постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.05.2009 г. по делу № А57-22081/08);

- слушания и решение не могут быть признаны предметными ввиду того, что не имеется сведений о том, что обсуждалось установление публичного сервитута непосредственно в отношении земельных участков в испрашиваемом заявителем виде (постановление ФАС Волго-Вятского округа от 19.05.2011 г. по делу № А82-8377/2010);

- опубликование заключения о публичных слушаниях в день рассмотрения вопроса, вынесенного на обсуждение, в связи с отсутствием возможности лицам, чьи права и свободы оно затрагивает, ознакомиться с его содержанием (определение Самарского областного суда от 05.05.2011 г. № 4350/2011);

- судом установлено существенное несоответствие протокола публичных слушаний реальному процессу публичных слушаний, что подтверждалось аудиозаписью слушаний и публичными показаниями (решение Перовского районного суда г. Москвы от 01.06.2011 г. по делу № 2-3887/1-2011);

- фактически проводились депутатские, а не публичные слушания, что повлекло существенные нарушения прав истца, поскольку фактически мнения населения и смежных землепользователей, как того требуют нормы федерального законодательства, не учитывались, а принято во внимание лишь мнение представительного органа местного самоуправления (решение Змеиногорского городского суда Алтайского края от 11.05.2011 г. по делу № 2-196/2011);

- при оценке извещения о проведении слушаний по правилам землепользования и застройки установлено, что масштаб опубликованных карт (схем) не позволяет прочесть указанные в них текстовые сведения, в том числе наименование зон, наименования географических объектов и иные сведения, необходимые для понимания установленных правовых норм неопределенным кругом лиц. Данная публикация, по мнению суда, не отвечает принципам открытости, публичности и прозрачности в отношении нормативного правового акта (решение Арбитражного суда Челябинской области от 28.02.2011 г. по делу № А76-18960/2010).

Вместе с тем суд может признать процедурные нарушения несущественными. При оценке возможных нарушений имущественных прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства (п. 1 ст. 28 ГрК РФ) в первую очередь учитывается отрицательное влияние планируемых управленческих решений на рыночную стоимость объектов недвижимости, а их нарушение доказывается соответствующим отчетом о рыночной стоимости.