



УДК 342.553:352

Т. П. Георгиева, Е. В. Микулина, С. В. Гадирова

ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО КАК СФЕРА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ

T. P. Georgieva, E. V. Mikulina, S. V. Gadirova

URBAN DEVELOPMENT AS AN AREA OF IMPLEMENTATION OF MUNICIPAL DEMOCRACY

Статья посвящена исследованию проблем реализации прав местного сообщества в сфере градостроительных отношений и анализу форм участия граждан в решении вопросов, связанных с градостроительством на территории муниципального образования.

Ключевые слова: муниципальное самоуправление, формы осуществления населением местного самоуправления, градостроительная деятельность, формы непосредственного осуществления местного самоуправления, формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, публичные слушания, результаты публичных слушаний.

The article is devoted to problems of realization of the rights of the local community in the sphere of urban relations and the analysis of forms of participation of citizens in resolving issues associated with urban development on the territory of the municipality.

Keywords: municipal self-government, forms of implementation population local government town planning activity, a form of direct exercise of local self-government, forms of participation of population in local self-government, public hearings, results of public hearings.

Город — это дух.

Большой город — это «свободный дух».

Освальд Шпенглер

City — this is the spirit.

Big City — this is a «free spirit».

Oswald Spengler

Местное самоуправление обладает триединой конституционно-правовой природой, во-первых, это институт правового положения личности, во-вторых, это институт гражданского общества и, в-третьих, это особая форма осуществления населением публичной власти по месту жительства [5, с. 200]. Исходя из этого, можно сказать, что право граждан на осуществление местного самоуправления выступает важнейшим способом обеспечения его демократической сущности, для реализации которой необходимо, чтобы человек был включен в реальный

процесс муниципального властвования. Демократическая природа муниципальной власти проявляется тем сильнее, чем больше создается возможностей для включения граждан в реальный процесс муниципального властвования в социально значимых сферах человеческой жизнедеятельности, к числу которых относится градостроительство.

Однако, противоречивые тенденции развития демократии как государственной формы политической власти привели ученых к поиску альтернативных форм осуществления политической власти. Одной из таких форм, по мнению Н. С. Бондаря, выступает система местной муниципальной демократии, как формы реализации публичной власти «управленческая система, в которой управляемый субъект (население) располагает возможностью оказывать ре-



шающее воздействие на организацию и функционирование управляющей системы (органов местного самоуправления) и корректировать ее деятельность на основе механизмов обратных связей (выборы, референдум, публичные слушания, обращения в органы местного самоуправления и к их должностным лицам и т. д.)» и таким образом может осуществляться эффективное влияние населения на состояние муниципальных дел [1, с. 41].

Основное содержание градостроительных отношений составляет деятельность по развитию территорий городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, подверженная комплексному многоаспектному правовому регулированию.

Таким образом, можно сказать, что градостроительные отношения включают в себя с одной стороны, субъектно-объектные отношения (это отношения между местным сообществом и собственно объектами градостроительных отношений), а с другой — субъектно-субъектные отношения. На основании чего можно сделать вывод, что соединение непосредственного интереса населения с интересами муниципального образования достигается посредством определенных форм реализации прав местного сообщества в сфере градостроительства [2]. Федеральный закон № 131-ФЗ [6], в гл. 5 закрепляет формы непосредственного осуществления местного самоуправления результатом которых является принятие общеобязательных муниципально-правовых решений (местный референдум (ст. 22), голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (ст. 24)) и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления по итогам которых принимаются, решения, носящие рекомендательный характер для органов местного самоуправления (публичные слушания (ст. 28), опрос граждан (ст. 31), конференции граждан (ст. 30) и др.) [5, с. 309].

Участие граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, предусмотренное п. 5 ст. 2 Градостроительного Кодекса РФ (далее — ГрСК), выступает в качестве одного из основополагающих принципов, на

которых строится правовое регулирование данной совокупности общественных отношений. При решении вопросов, связанных с жизнедеятельностью населения муниципального образования, реализации его интересов и, прежде всего, при осуществлении градостроительной деятельности необходимо обеспечить свободу участия граждан в осуществлении градостроительной деятельности.

Вовлечение граждан в реальный процесс муниципального властвования предполагает, прежде всего, формирование мнения населения по различным вопросам градостроительной деятельности на уровне муниципального образования. Задача органов муниципальной власти состоит не просто в формальном выявлении мнения населения по вопросам градостроительства, а, прежде всего, в формировании такого мнения: если муниципалитеты не будут предпринимать усилия по формированию такого мнения, население может неадекватно воспринять складывающиеся проблемы в сфере градостроительной деятельности, в результате чего мнение населения будет деформированным, что может привести к неблагоприятным социальным последствиям.

Важность и актуальность этого вопроса подтверждается словами Президента Российской Федерации В. В. Путина произнесенными на семинаре-совещании мэров городов 23 октября 2013 года «о необходимости использования современных коммуникаций, позволяющих выявлять мнения и предложения граждан по улучшению городской среды; активно использовать прямые формы общения: публичные слушания, сходы, местные референдумы по самым острым вопросам от строительства школы до установки дорожных знаков, от разбивки сквера до организации ярмарки выходного дня» [8].

Однако, в правоприменительной практике возникает два вопроса: во-первых, при решении каких проблем, касающихся градостроительной деятельности, необходимо обеспечить свободное участие граждан и их объединений, и, во-вторых, в каких формах граждане и их объединения могут принимать участие в градостроительной деятельности. Представляется, что основополагающим фактором при решении данных вопросов должна выступать эффективность такого участия. Участие населения не должно носить исключительно информационный характер, оно должно быть одним из факторов, влияющих на принятие оптимальных и эффективных решений при осуществле-





нии градостроительной деятельности. Данный фактор может и должен влиять на формы участия населения в градостроительной деятельности. Волеизъявление населения, выраженное в предусмотренной законом форме участия населения в местном самоуправлении, может не являться обязательным для исполнения, но на органы муниципальной власти может быть возложена обязанность обязательного его учета при принятии решений муниципальным образованием. Несогласие органов местного самоуправления с таким волеизъявлением должно быть обязательно мотивированным.

Формы участия населения в градостроительной деятельности должны быть неразрывно увязаны с вопросами, которые должны рассматриваться с участием населения соответствующего муниципального образования, а при необходимости — нескольких муниципальных образований. Несмотря на прямое закрепление данного принципа в действующих нормативных актах, представляется, что в столь важной сфере, направленной на обеспечение развития населенных пунктов, качество жилой среды, развитие градообразующей базы, рекреационных объектов, такое участие целесообразно только с привлечением высококвалифицированных специалистов, не обремененных властными полномочиями, наличие которых может деформировать принимаемые ими решения, способных адекватно оценить соблюдение требований безопасности территорий, инженерно-технических требований, экологической безопасности и охраны окружающей среды, обеспечения предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, требований гражданской обороны.

К числу основополагающих документов, определяющих градостроительную деятельность, следует отнести правила землепользования и застройки, генеральные планы поселений и городских округов, проекты межеваний территорий, а также схемы территориальной планировки муниципального района, проекты планировки территорий муниципальных поселений и документы по планировке территорий муниципальных образований.

Таким образом, при осуществлении муниципалитетами как правотворческой, так и правоприменительной практики, касающейся градостроительной деятельности, по целому ряду основополагающих вопросов органы местного самоуправления обязаны обеспечить участие граждан, общественных объединений, религиоз-

ных организаций, органов территориального общественного самоуправления при решении вопросов, затрагивающих интересы населения. Это касается прежде всего земельных, градостроительных и экологических вопросов. Участие граждан должно, с одной стороны, обеспечить учет их мнения, а с другой стороны, способствовать принятию наиболее оптимального решения по рассматриваемым вопросам. Представляется, что анализ такого участия граждан невозможен без обращения к земельному законодательству, поскольку любое планирование, проектирование и строительство осуществляется на земельных участках, выделяемых для этих целей.

Целесообразно провести дифференциацию субъектов, принимающих участие в решении таких вопросов. Первая группа — это граждане, а также юридические лица, интересы которых прямо связаны с изъятием земельных участков и предоставлением этих участков для строительства. Вторая группа — граждане, юридические лица, органы территориального общественного самоуправления, интересы которых напрямую не связаны с предоставлением земельных участков под строительство, но косвенно они могут быть затронуты. Такая дифференциация имеет практическое значение при осуществлении градостроительной деятельности еще и потому, что может возникать необходимость обеспечения участия субъектов, проживающих на других территориях, но интересы которых могут быть затронуты выделением участков под строительство в отдельном муниципальном образовании. Участие каждой из этих групп в осуществлении градостроительной деятельности может осуществляться в различных формах.

Референдум, являясь универсальной формой прямой демократии, может выступать в качестве одной из эффективных форм принятия решений по вопросам градостроительной деятельности, поскольку, во-первых, на местном референдуме может быть рассмотрен любой вопрос, касающийся градостроительной деятельности, а во-вторых, принятое на референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования.

Более простым и могущим быть более востребованным способом принятия рекомендаций для органов местного самоуправления муниципального образования решений по вопросам градостроительства мог бы стать опрос граждан.

Опрос может проводиться, в отличие от местного референдума, как на всей

территории муниципалитета, так и на его части. Институт опроса может быть особенно востребован при необходимости учета мнения жителей крупных территорий, когда сложно организовать местный референдум, собрание или конференцию. Участвовать в проведении опроса имеют право жители муниципального образования или определенной части его территории, обладающие избирательным правом. Однако для того, чтобы опрос стал реальным инструментом муниципальной демократии, необходима некоторая законодательная коррекция этого института. Опросы граждан должны проводиться на основе принципов открытости, гласности, объективности, научной обоснованности, строгого письменного учета результатов опросов и возможности их проверки, проведение опроса должно предполагать непременно случайную выборку некоторого процента жителей, которые будут опрошены, при наличии репрезентативности и использовании статистических методов для оценки достоверности результатов опроса — эти принципы должны быть установлены законом. Законодательно должна быть установлена обязательность официальной публикации результатов опроса.

Решение о проведении опроса граждан принимается представительным органом муниципального образования, однако среди его инициаторов сегодня нет ни граждан, ни объединяющего их местного сообщества. Что является законодательным пробелом, который необходимо устранить [4, с. 19].

Важной формой участия местного сообщества в осуществлении местного самоуправления в сфере градостроительства являются публичные слушания. Градостроительный кодекс РФ прямо предусматривает обязанность проведения публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности. Так, в соответствии со ст. 28 Грск, именно в целях соблюдения прав человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, по проектам генеральных планов в обязательном порядке проводятся публичные слушания с участием жителей поселений, городских округов. В соответствии со ст. 31 Грск, подготовка проекта правил землепользования и застройки осуществляется с учетом результатов публичных слушаний и предложений заинтересованных лиц. В соответствии со ст. 39 Грск, при решении вопроса предоставления разрешения

на условно-разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства публичные слушания проводятся с участием граждан, проживающих в пределах территориальной зоны, в границах которых расположены земельные участки или объекты капитального строительства, применительно к которым запрашивается разрешение.

Таким образом, для данной группы вопросов в сфере градостроительной деятельности форма участия населения в их обсуждении определена. Обязанность обсуждений по данному кругу вопросов закреплена в форме публичных слушаний и может рассматриваться как один из видов публичных слушаний по обсуждению вопросов местного значения в соответствии со ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ.

В связи с тем, что институт публичных слушаний относительно нов, а в каждом муниципальном образовании разрабатывается отдельный нормативно-правовой акт, регулирующий порядок проведения слушаний, в настоящий период можно констатировать целый ряд сложностей с реализацией данного института на практике. Полагаем целесообразным проведение определенной законодательной реконструкции этого института для повышения его действенности как инструмента согласования общественных интересов на местном уровне. Прежде всего, должна быть заложена качественная правовая основа для проведения публичных слушаний. В настоящее время Грск регулирует процедуру проведения публичных слушаний схематично, что затрудняет их качественное и эффективное проведение. Кроме того, уровень правосознания, а в необходимых случаях — уровень профессиональных знаний граждан, недостаточно высоки для того, чтобы обеспечить эффективное участие граждан в проведении публичных слушаний.

При анализе данных отношений в юридической литературе и в нормотворческой практике использовались понятия «общественное обсуждение» и «публичные слушания». Представляется справедливым мнение тех ученых, которые считают, что данные понятия не тождественны [4, с. 19], поскольку общественное обсуждение должно заканчиваться каким-то итоговым документом. Оно может осуществляться для уяснения тех или иных вопросов в градостроительной деятельности, формирования более квалифицированной или аргументированной позиции, в то время как публичные слушания должны заканчиваться итоговым документом





(заключением) в котором выражено волеизъявление населения муниципального образования по конкретному вопросу, касающемуся жизнедеятельности населения муниципального образования. Более того такой акт, в котором закрепляется волеизъявление населения, должен быть обязательно предметом рассмотрения компетентным органом муниципального образования. Другой вопрос — насколько волеизъявление населения будет включено в принимаемое решение (в полном объеме, в части или отвергнуто), но оно должно быть всегда предметом рассмотрения и если такое волевое решение населения отклоняется, то такое отклонение должно быть всегда аргументировано.

Существенным фактором, снижающим значение данного института, является правовая размытость в вопросе применения результатов публичных слушаний. Учитывая, что ч. 2 ст. 28 ГрСК установлено, что детально процедура организации проведения публичных слушаний должна закрепляться в уставах и / или нормативно-правовом акте органа муниципального образования, представляется, что в таком нормативно-правовом акте необходимо закрепить форму и структуру заключения как результата публичных слушаний. Кроме того, в нормативно-правовых актах муниципалитетов должна быть закреплена процедура учета волеизъявления при рассмотрении вопросов, касающихся градостроительной деятельности. Так, по мнению А. А. Джагаряна, одной из мер по преодолению дефектов и дисфункций муниципальной демократии является придание обязывающих свойств публичным слушаниям. По его мнению при несогласии органа местного самоуправления с мнением городского сообщества, выраженным в ходе публичных слушаний, целесообразно создание согласительной комиссии [9]. Закрепление нормы об этом будет способствовать решению следующих проблем:

— муниципальные органы будут заинтересованы в адекватном формировании мнения населения по вопросам, выносимым на публичные слушания, с целью нейтрализации отрицательного подхода населения к решению обсуждаемого вопроса в сфере градостроительства;

— применение согласовательных процедур, направленных на поиск реального компромисса.

Представляется вполне оправданным законодательно закрепить в качестве инициатора проведения публичных слушаний местное сообщество, что могло бы повысить эффективность публичных

слушаний как механизма участия жителей в осуществлении местного самоуправления; отменить проведение публичных слушаний по вопросам, затрагивающим интерес одного лица и по вопросам приведения муниципальных нормативных правовых актов в соответствие с законодательством.

Весьма важным и перспективным механизмом реализации прав местного сообщества в градостроительной сфере может стать общественная (гражданская) экспертиза и общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления по решению вопросов связанных с градостроительством.

Ведущими субъектами общественной экспертизы выступают специалисты, профессионалы, которые могут по заказу общественных или некоммерческих организаций (местных сообществ) профессионально оценить принципы, методы реализации, привлекаемые ресурсы и последствия предполагаемых или уже принятых органами власти и управления решений, т. е. проводить экспертизу решений проблем на соответствие интересам общества и на обоснованность, а также на возможность реализации принимаемых решений. Общественная экспертиза таким образом, может быть одним из инструментов взаимодействия местного сообщества и органов местного самоуправления для согласования их интересов и позиций в сфере градостроительной деятельности.

Субъектами общественной экспертизы должны быть граждане, их объединения, территориальное общественное самоуправление, общественные и некоммерческие негосударственные организации, местные общественные палаты (советы) [7].

Несмотря на прямое указание закона об участии населения в осуществлении местного самоуправления по ряду вопросов градостроительной деятельности в форме публичных слушаний, это не исключает возможность обсуждения вопросов, связанных с градостроительной деятельностью, в других формах (собрания граждан, конференции граждан,). Более того, не исключает и принятия специального муниципально-правового акта, в котором будут систематизированы правовые нормы, регламентирующие данный комплекс общественных отношений, с целью повышения эффективности воздействия местного сообщества на осуществление градостроительной деятельности.

Литература

1. Бондарь, Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н. С. Бондарь. — М. : Норма, 2008.
2. Георгиева, Т. П. Управление муниципальной собственностью в Российской Федерации: межотраслевой анализ организационно-правовых аспектов : дис. ... канд. юрид. наук / Т. П. Георгиева. — Ростов н/Д, 2000.
3. Джагарян А. А. Местное самоуправление в системе социальной государственности Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. А. Джагарян. — Ростов н/Д, 2013. — URL: http://emsu.ru/face/dissert/davtoferat_dzhagaryanaa.pdf
4. Звягольский, А. Ю. Правовое регулирование института публичных слушаний и его реализация в муниципальных образованиях / А. Ю. Звягольский, З. Г. Тамазов, И. В. Упоров. — М. : Юрлитинформ, 2008.
5. Муниципальное право Российской Федерации : учебник для вузов / под ред. проф. Н. С. Бондаря. — 3-е изд. — М. : Юрайт, 2013.
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон РФ № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. // СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.
7. Основы государственной концепции (стратегии) развития местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период / предварительный проект. — URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/>
8. Путин, В. В. Выступление на семинаре-совещании мэров городов 23 октября 2013 года / В. В. Путин. — URL: <http://www.kremlin.ru/news/19480>

ГЕОРГИЕВА Таня Петкова, кандидат юридических наук доцент кафедры муниципального права и природоохранного законодательства, Южный федеральный университет. 344007, г. Ростов-на-Дону, ул. М. Горького, 88. E-mail: georgieva@inbox.ru

GEORGIEVA Tanya Petkova, Candidate of Law sciences, Docent of Department of Municipal right and Nature protection legislation of Southern Federal University. 344007, Rostov-on-Don, ul.M.Gorkogo 88. E-mail: georgieva@inbox.ru

МИКУЛИНА Екатерина Вячеславовна, кандидат юридических наук, преподаватель кафедры муниципального права и природоохранного законодательства, Южный федеральный университет. 344007, г. Ростов-на-Дону, ул. М. Горького, 88. E-mail: gurnak_ekaterina@mail.ru

MIKULINA Ekaterina Vyacheslavovna, Candidate of Law sciences, Associate professor of Department of Municipal right and Nature protection legislation of Southern Federal University. 344007, Rostov-on-Don, ul. M. Gorkogo, 88. E-mail: gurnak_ekaterina@mail.ru

ГАДИРОВА Светлана Владимировна, кандидат юридических наук преподаватель кафедры муниципального права и природоохранного законодательства, Южный федеральный университет. 344007, г. Ростов-на-Дону, ул. М. Горького, 88. E-mail: batulina539@mail.ru

GADIROVA Svetlana Vladimirovna, Candidate of Law sciences Associate professor of Department of Municipal right and Nature protection legislation of Southern Federal University, . 344007, Rostov-on-Don, ul. M. Gorkogo, 88. E-mail: batulina539@mail.ru

For citation: **T. P. Georgieva, E. V. Mikulina, S. V. Gadirova** Urban development as an area of implementation of municipal democracy
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 220—225.

