**Публичные слушания, как способ регулирования градостроительной деятельности**

2016

Содержание

Введение

Глава 1. Институт публичных слушаний, его становление и развитие

.1 Генезис практики публичных слушаний

.2 Институт публичных слушаний в Российской Федерации (Анализ действующих нормативных актов и документов, регламентирующих проведение публичных слушаний)

Глава 2. Зарубежные модели проведения публичных слушаний и их сравнение с российской практикой

.1 Практика публичных слушаний в США

.2 Практика публичных слушаний в Европе (Финляндия, Швейцария, Германия)

.2.1 Практика публичных слушаний в Финляндии

.2.2 Практика публичных слушаний в Швейцарии

.2.3 Практика публичных слушаний в Германии

.3 Основные сходства и различия зарубежного опыта и Российской модели проведения публичных слушаний

Глава 3. Разработка рекомендаций по совершенствованию модели проведения публичных слушаний в градостроительной деятельности

.1 Изучение вопроса публичных слушаний при проектировании линейных объектов

.2 Предложения по способам привлечения к публичным слушаниям активных граждан

.3 Предложения по совершенствованию практики проведения публичных слушаний применительно к строительству линейных объектов

Заключение

Список использованных источников и литературы

Введение

Градостроительное регулирование в Российской Федерации - это малоизвестная сфера деятельности. Ее осуществляют все, итогами которой пользуются все, многие лица, даже не зная о том. По мере становления рыночной экономики масштабы данной деятельности, степень осведомленности об ее итогах, вовлеченности в нее неизбежно будут расти [5].

Кроме того, градостроительное регулирование - как наука в РФ молода и нуждается в развитии. Так, проблема корреляции частных и публичных интересов в ходе градостроительного регулирования в принципе не обсуждалась, не рассматривалась должным образом. Кроме того, градорегулирование по сути - это всегда отношения, которые складываются между частными и публичными лицами, их интересами. Подобные отношения имеют свои особенности.

Правильное понимание данных особенностей - это необходимая черта эффективного осуществления городского регулирования, планирования. Но тема данной работы направлена на более узкую тематику - на специфику корреляции данных интересов в столичном регионе, посредством определения особенностей связи московского градостроительного проектирования, а также публичных слушаний.

Актуальность темы определяется тем, что городское регулирование в столичном регионе по определенным пунктам существенно отличается от общефедеральных норм. Этой проблеме в научном обществе не уделялось должного внимания, а выполненные исследования не удостоены особого внимания ни со стороны общества, ни со стороны власти.

Цель магистерской диссертации - определить роль института публичных слушаний в градостроительной деятельности, определение недостатков при проведении публичных слушаний в плане обеспечения интересов сторон, предложение механизмов по их устранению.

Чтобы добиться поставленной цели, нужно решить следующие задачи:

 изучить историю зарождения практики публичных слушаний, а также института слушаний на территории нашего государства;

 изучить вопрос публичных слушаний при проектировании линейных объектов;

 проанализировать способы привлечения к публичным слушаниям активных граждан;

 изучить главные различия и сходства иностранного опыта и отечественной модели осуществления публичных слушаний;

 выработать рекомендации по совершенствованию модели проведения ПС в градостроительной сфере.

Объект исследования - градостроительное проектирование в Москве.

Предмет исследования - институт публичных слушаний как механизм, который направлен на уравновешивание интересов каждой стороны при особенностях градорегулирования в столичном регионе.

Гипотеза настоящей работы заключается в следующем: институт публичных слушаний применяется не эффективно, неправомочно в плане документов градостроительного проектирования в городе Москва по причине их организации по некачественным в правовом плане документам проектирование, а также по причине наличия недостатков в Законе ГрК города Москвы.

Глава 1. Институт публичных слушаний, его становление и развитие

.1 Генезис практики публичных слушаний

Одна из самых актуальных тенденций на современном этапе развития теории демократии - концепция демократия обсуждения (так называемая делиберативная демократия, ср. англ. Deliberate - обсуждать, рассматривать совместно, проводить консультации). Согласно этой теории, демократический процесс - это процесс обсуждения, проходящего свободно, публично, с аргументацией со всех сторон, и порождающего в итоге общественное мнение и общественную волю. Разумеется, «демократия обсуждения» - институт, входящий в число базовых в демократии участия (партисипаторной, ср. англ. Participate - принимать участие), концепции, основанной на прямом влиянии населения на решения, принимаемые органами власти, и участии его в осуществлении публично-властных функций. На практике публичные слушания давно устоялись как институт демократии участия и обсуждения, через них реализуется конструктивный диалог власти и общества. Чтобы определить место публичных слушаний в современной отечественной общественно-политической жизни и законодательстве, необходимо рассмотреть его историческое развитие.

Одним из создателей концепции демократии участия был Аристотель (IV в. до н.э.) Его идея состояла в политике как равноправном взаимодействии граждан, которые обогащают друг друга знаниями и взаимно формируют друг друга, таким образом приходя к оптимальным решениям в совместной жизни. Идеи Аристотеля и его единомышленников были в значительной мере воплощены в реальной политической жизни Древней Греции, а впоследствии Древнего Рима. Обычно разработкой правовых актов занимались политические субъекты. После этого общественное собрание знакомилось с их текстами и приступало к обсуждению. Этот процесс мог занимать по нескольку недель для каждого акта. В Древней Греции местом массового обсуждения становились рынки. В Риме текст вывешивался на всеобщее обозрение, чтобы граждане могли его прочесть, обсудить и при необходимости предложить правки. После этого проходило голосование «за или против». Такая практика очень напоминает современные публичные слушания, на которых активная общественность также знакомится с проектом правового акта, обсуждает его и высказывает своё мнение.

Историю институтов, родственных современным институтам демократии участия, можно проследить, начиная с самого раннего этапа существования прямой и представительной демократии. Они формировались в самых разных обществах, будь то древнегреческий полис, курия Древнего Рима, города-государства Италии в раннем средневековье, или германские марки (формы общинной самоорганизации) - население активно участвовало в обсуждении решений как светского, так и (реже) духовного характера. Яркими примерами также могут служить вече (у славян) и тинг (у скандинавов). Решения могли приниматься как прямо на общественном собрании путём прямого голосования и принятия, так и через предварительное обсуждение решений, рассматриваемых властями.

Подобная практика продлилась до наступления эпохи «реальной политики», вытеснившей саму идею прямой демократии и демократии обсуждения не только из практики, но и из политической философии. В тот период институты власти перешли к позиции утверждения исключительно собственных интересов. Период власти, пренебрегающей демократическим обсуждением, начался со средних веков и продлился до начала Нового времени. Именно в этот период монархия в большинстве стран приобретает абсолютный, авторитарный характер, вплоть до абсолютизма.

Смена тенденций наметилась со второй половины XVII века, с первыми в Европе буржуазными революциями. Одним из их последствий стало возрождение практики прямой демократии и возвращение общественных слушаний в процесс принятия управленческих решений. Эта тенденция заметно проявилась в Северной Америке, территориально удалённой от европейских центров монархической власти. Американская демократия зарождалась на открытых городских собраниях (town meetings), ставших традиционными с начала XVII века. Все граждане имели право участвовать в обсуждениях всех выносимых вопросов. Решающий голос имели почётные граждане, которые выносили решение с учётом выработанных на общем собрании рекомендаций. Значение городских собраний росло по ходу урбанизации. К началу XIX века городские собрания стали институтом представительной демократии. Новую жизнь они получили во многих городах Северной Америки в формате консультативных городских собраний, родственном публичным слушаниям. Так, в некоторых новоанглийских штатах до настоящего времени институт городских собраний практически не менялся.

Европейская философская мысль теоретически обосновывала происходящее. Жан-Жак Руссо, к примеру, обосновывал необходимость участия граждан в законотворчестве, через которое они могут поддерживать положения общественного порядка и контролировать исполнительную власть. Он отказывал в статусе закона любому положению, пусть и самому благому и разумному, если оно было принято без учёта голоса народа. При этом Руссо, с другой стороны, подчёркивал, что, хоть народ и желает блага, он не всегда в состоянии разобраться, в чём оно состоит. Баланс между этим он находит в том, что «все нуждаются в поводырях, но эти поводыри должны применять свой разум на благо народа». На практике это означало, что законодателями должны быть профессионалы, однако их проекты необходимо согласовывать с народом. Не идеализируя институты прямой демократии, Руссо считает неправильным одностороннюю разработку и принятие законов со стороны субъектов власти. Фактически Руссо обосновывает демократию участия и обсуждения, находя свою концепцию баланса.

Эммануил Кант, живший как раз в период Французской революции, отмечал приоритет Руссо в дальнейшем развитии идеи, которую сам Кант также выражал. По мнению Канта, источником законодательной власти должна быть воля народа, и только это гарантирует правовой характер принимаемых решений (в отличие от власти отдельных субъектов, не исключающей неправового действия в отношении других лиц). Кант считает, что власть народа всегда будет справедливой, поскольку фактически народ принимает решения в отношении себя же. Так Кант обосновывает необходимость согласованных и объединённых действий граждан, приводящих в итоге к консенсусу, обеспечивающему настоящую законность принимаемых решений.

Следующий важный шаг в развитии теории демократии участия сделал южнонемецкий демократ Юлиус Фребель. В 1848 году он опубликовал памфлет, в котором развил идею всеобщей дискуссии и голосования в целях приведения свободной воли всех граждан к единой всеобщей воле. В процессе дискуссии, как считал Фребель, различные люди могут воздействовать друг на друга, делиться своими убеждениями и распространять их. Фребель отмечает, что любое существующее правовое положение есть последствие развития и признания правосознания общества, существовавшего в прошлом. Для принятия правового решения необходимо, чтобы оно собрало большинство голосов. Меньшинству при этом предоставляется право лучше подготовить свои аргументы и убедить других в своей правоте впоследствии, однако, пока оно остаётся в меньшинстве, его идеи не будут реализованы на практике. Фребель считает, что единство убеждений, негативно влияющее на процесс познания, является необходимым для общественных дел.

Среди видных теоретиков демократии обсуждения XX века стоит выделить Ханну Арендт и Юргена Хабермаса. Согласно Арендт, власть - это потенциал общей воли, сформированной в свободной коммуникации равных граждан. Хабермас в начале 1960-х годов выдвинул понятия «общественность» и «публичность», с их помощью осмысливая структурные трансформации общества того периода. Исследуя взаимосвязь демократии и права в контексте самого понятия «публичность», Хабермас применил к классической теории суверенитета коммуникативное понятие разума. В основу созданной им теории легли положения Руссо, который полемизировал с разделением воли (voluntas) и разума (ration) как отдельных субстанций. Хабермас считал, что национальный суверенитет формируется осознанно, в процессе выработки общественной воли, а рациональность удерживает волю от сползания в анархию.

Как подытоживает Хабермас, разумных результатов стоит ожидать тогда, когда общественность, морально не готовая к принятию решений и неорганизованная, встречается с уже закреплённым институционально процессом образования политической воли, и таким образом воля масс входит в конструктивное русло, чтобы участвовать в формировании осознанного результата. Фактически он развивает концепции, высказанные ещё Руссо, и доводит их до уровня идеи делиберативной демократии.

XX век стал временем максимального развития институтов демократии участия и обсуждения. Во многих странах они стали неотъемлемой частью законодательного процесса и необходимым элементом в процессе принятия важнейших управленческих решений. Публичные слушания выступали и как самостоятельный институт, и как субинститут, работающий при других формах прямой демократии и демократии участия, и повлияли на процесс законотворчества во многих странах. Достаточно серьёзно к ним относятся в Великобритании, США, Канаде (где они могут длиться несколько месяцев) и других государствах.

Традиции русской прямой демократии, известные по практике вечевых собраний в Киевской Руси, Новгородской и Псковской республике, тоже предполагали участие компетентных людей в обсуждении. Так, И.И. Динятин описывает вече как собрание, на котором население излагало свои жалобы, тем самым влияя на ход и развитие вечевого законотворчества. Как и в Западной Европе, институт вече со временем утратил своё значение, и к концу XV века ему на смену пришли Земские соборы, представлявшие собой институт сословно-представительской демократии. Процесс принятия решений на них также включал предварительное обсуждение, при «этом рабочие группы» составлялись по принципу компетентности, а не сословного положения. На практике обсуждение было открытым для всех членов собора, было прямым, детальным и обеспечивало взвешенность принимаемых решений по важнейшим вопросам государственной жизни.

Прямое участие народа в законотворчестве в Московской Руси также реализовывалось через челобитные. Представители любого сословия могли подавать челобитные по волнующим их вопросам, причём содержание их было самым разнообразным - это могло быть прошение об изменении размера сбора или подати, смены местного воеводы и так далее. Чтобы челобитная была удовлетворена, на ней проставлялась надпись «царь указал и бояре приговорили», после чего решение по ней вступало в силу.

Земские соборы и челобитные выполняли сразу несколько функций. Они обеспечивали не только обратную связь между государями и народными потребностями, а также ситуацией на местах (злоупотреблениями местных управляющих органов, событиями местного масштаба, требующими реакции). Через них народ мог проявлять свою инициативу в местных и общегосударственных вопросах, не только кадровых и ситуативных, но и в формировании законодательства.

По мере укрепления абсолютной власти челобитные и соборы теряли своё значение и в конце концов были упразднены. Однако традиции местного самоуправления на уровне села сохранились. Вплоть до Октябрьской революции 1917 года и некоторое время после неё в сёлах проходили мирские сходы, где жители могли обсуждать проблемы своей деревни и принимать решения, обязательные для всех жителей. Однако Советская власть, формально продолжая традицию местного самоуправления через Советы, жёстким террором уничтожила альтернативные методы самоуправления. Таким образом, сходы, номинально сохранившиеся, потеряли свою самодостаточность и стали подчиняться чиновникам и старостам. В 1920-е годы сходы превратились в чисто совещательный орган, лишённый права принимать решения по важнейшим вопросам самостоятельно. Согласно Постановлению ВЦИК и СНК РСФСР сходы были номинально легализованы. Положение об общих собраниях (сходах) граждан в сельских поселениях гласило, что общие собрания граждан в сельских поселениях собираются для обсуждения и рассмотрения вопросов жизни села, а также различного уровня - от государственного до волостного. Однако право сходов принимать решения в этом Положении зафиксировано не было.

Следующая фаза развития демократии участия и обсуждения в СССР пришлась на 1960-е годы, при Генеральном секретаре Хрущёве. Тогда общие собрания граждан посвящались вопросам коммунального и бытового обслуживания, благоустройства территории, реализации решений, принятых государственной властью. Эта ситуация зафиксировала статус сходов при СССР: они были уже не институтом прямой демократии, а институт демократии совещательной (участия и обсуждения). Для того, чтобы решение схода приобрело общеобязательную силу, оно нуждалось в подтверждении со стороны Совета народных депутатов. Как отмечает Л.А. Нудненко, такие сходы были прообразом института публичных слушаний, реализованным в СССР.

С конца 1950-х гг. в СССР стали также практиковаться всенародные обсуждения, касавшиеся законопроектов всесоюзного или республиканского значения. Такие обсуждения давали гражданам возможность знакомиться с опубликованными законопроектами, разрабатывать и направлять законодательным органам замечания, пожелания и предложения относительно законопроектов. Так, известны случаи применения всенародного обсуждения Закона о государственной пенсии (1956), Основ земельного законодательства (1968), Основ водного законодательства (1970) и др.

Первое в советской истории признание за конкретными институтами непосредственной демократии публично властных функций связано с Конституцией СССР 1977 года. К таковым относился референдум (ст. 5). Сам проект Конституции тоже стал объектом всенародного обсуждения. Граждане принимали активное участие в его обсуждении после публикации, как в общественных организациях, так и в частных письмах. По итогам всенародного обсуждения было принято заметное количество дополнений и изменений, вошедших в окончательный текст. Всенародные обсуждения считались серьёзным достижением советской правовой системы и государственного управления. Однако регламентированы законом «О всенародном обсуждении важных вопросов общественной жизни» они были лишь в 1987 году, уже в перестроечный период. Этот закон уточнял и развивал нормы, зафиксированные в Конституции 1977 года.

Параллельно с практической реализацией институтов гражданского участия шло и развитие теоретической базы их функционирования. Советские учёные выделили и подробно проанализировали существующие политико-правовые институты, не относящиеся к представительной демократии и не принимающие публично-властных решений через решения непосредственно граждан, однако связанные с участием населения в управлении государством. Материалом для таких исследований послужили всенародные обсуждения законопроектов, съезды и совещания трудящихся, институты правотворческой инициативы граждан, сходы, наказы избирателей, обращения граждан. В специальных работах эти институты были подвергнуты комплексному и сравнительно-правовому анализу.

Следующий этап развития демократии в России пришёлся на конец 1980-х - начало 1990-х и характеризовался бурным развитием форм гражданского обсуждения общественно-политических и экономических проблем, не имевших нормативной базы и возникавших спонтанно, на волне развития демократических институтов, распада СССР и формирования нового государства на новых принципах. В процессе развития некоторые такие формы приобретали регулярность, определённые правила и в конце концов институциализировались. Ближайшим аналогом таких форм участия граждан в общественно-политической жизни России можно назвать городские собрания Северной Америки. Основным отличием был более глобальный характер проблематики: если американские town meetings были посвящены преимущественно местным вопросам городской жизни, то российские собрания затрагивали вопросы перемен в стране, политических прав и свобод. Как показательный пример стоит отметить Городскую Дискуссионную Трибуну, организованную в Свердловске в 1987 году и ставшую одним из символов гласности в эпоху перестройки. На собраниях ГДТ присутствовало от 800 до 1000 человек, а обсуждения длились по нескольку часов. Это был классический пример института, возникшего по инициативе «снизу»: собрания инициировали и организовывали представители общественности с целью обсуждения проблем и распространения взглядов, а присутствовать и дискутировать могли все желающие. Через ГДТ проходило активное вовлечение граждан в общественную и политическую жизнь, что сделало её одним из наиболее ярких и влиятельных институтов демократии обсуждения в стране.

.2 Институт публичных слушаний в Российской Федерации

По сравнению с более ранними периодами истории, в современной Российской Федерации получил более конкретно оформленное законодательное регулирование и организационно-правовые формы. Законодательно оформлен список поводов для проведения публичных слушаний на федеральном уровне. Это размещение экологически опасных объектов, а также действия Министерства экономического развития и торговли при подготовке к введению специальных защитных, компенсационных или антидемпинговых мер при импорте товара.

Согласно Федеральному закону № 184-ФЗ от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», публичные слушания требуются по проектам бюджета субъекта РФ и годового отчета об его исполнении. Однако реализация таких публичных слушаний затрудняется тем, что лишь некоторые субъекты РФ уже оформили порядок проведения публичных слушаний собственными правовыми актами.

Уровень, на котором институт публичных слушаний имеет наибольшее значение - местное самоуправление. Слушания были признаны формой участия населения в осуществлении местной власти ещё на основании Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», позволявшего местным представительным органам власти субъектов РФ признавать публичные слушания. Положение этого института укрепилось, когда вступил в силу Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также Градостроительный кодекс РФ. На сегодня практически все муниципальные образования закрепили в своих уставах положения о проведении публичных слушаниях и принимают муниципальные правовые акты в соответствии с ними.

Стоит заметить, что действующее федеральное законодательство, регламентирующее институт публичных слушаний, страдает неполнотой и недостатком системности. Это даёт определённые степени свободы публично-территориальным образованиям, которые не всегда используют недосказанность федерального закона на пользу институту общественных слушаний. Во многих из них регламентация публичных слушаний резко отличается, а некоторые и вовсе не предусматривают их реализации. Помочь гражданам России из всех субъектов федерации реализовать своё право на участие в делах государства и общества и облегчить им доступ к законодательным инициативам путём публичных слушаний можно было бы путём систематизации действующих федеральных актов, регламентирующих реализацию публичных слушаний. В идеале это должен быть единый законодательный акт, содержащий в себе достаточно полные положения о реализации разных институтов гражданского права (в том числе публичных слушаний) на всех существующих уровнях (федеральный, субъекты РФ, муниципальные образования).

Особенно насущна конкретная правовая регламентация института публичных слушаний, касающихся вопросов, для рассмотрения которых слушаний необходимы согласно законодательству. Напомним, в их число входит строительство опасных для экологии объектов, проекты бюджетов субъектов РФ, отчёты об их исполнении. Регламентировать общие принципы организации слушаний по данным вопросам необходимо путём принятия соответствующих федеральных законов (в идеале - единого закона).

На данное время публичные слушания - развивающийся институт в России, делающий свои первые шаги в её современной общественно-политической жизни. Будем надеяться, что он проявит себя с пользой и для народа, который получит доступ к прямому влиянию на принятие законов и общественно важных решений, и для органов власти, которые получат новый канал обратной связи и отойдут от практики принятия непубличных решений в закрытом формате.

Хотя ранее отдельные субъекты РФ и муниципальные образования принимали законодательные и нормативно-правовые акты, регламентирующие проведение публичных слушаний, всё это так и осталось местной инициативой и не получило широкого распространения. Одна из главных причин этого - отсутствие должного правового регулирования на федеральном уровне, унифицирующего практику публичных слушаний на всей территории РФ.

Польза от публичных слушаний очевидна. Они укрепляют связь между населением и органов и должностных лиц местного самоуправления, делают принимаемые решения более открытыми, реализуют принцип гласности в деятельности органов местного самоуправления. На федеральном уровне публичные слушания получают всё больше внимания, а нормативные акты федерального значения расширяют список случаев, когда проведение слушаний обязательно. Сюда (согласно статье 28 ГК РФ) входит, к примеру, обсуждение проектов генеральных планов поселений и городских округов или внесение изменений в эти планы. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» предоставляет органам местного самоуправления городских округов и муниципальных районов право на организацию общественных слушаний, референдумов и опросов в случае, если предполагаемая хозяйственная или иная деятельность подлежит экологической экспертизе. Согласно статье 23 Земельного кодекса РФ, публичный сервитут (ограниченное право пользования чужим земельным участком) может быть установлен только с учётом результатов публичных слушаний и лишь тогда, когда это необходимо для интересов местного самоуправления или населения.

На сегодня порядок организации и проведения публичных слушаний регулируется уставом соответствующего муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления. Право инициировать публичные слушания есть у жителей данного муниципального образования, а также у его главы или представительного органа местного самоуправления. Глава муниципального образования вправе самостоятельно принять решение о проведении публичных слушаний. В остальных случаях такое решение выносит представительный орган.

Перед проведением публичных слушаний представительный орган муниципального образования должен заблаговременно проинформировать жителей о месте и времени проведения публичных слушаний, предварительно ознакомить своих жителей с проектом обсуждаемого муниципального правового акта и обеспечить им возможность участвовать в слушаниях.

Перечень документов и вопросов, в обязательном порядке выносимых на публичные слушания, содержится в Законе об общих принципах организации местного самоуправления. На сегодня он включает следующие пункты:

 проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении в устав изменений и дополнений;

 проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

 проекты планов и программ развития муниципального образования;

 проекты правил землепользования и застройки;

 проекты планировки территорий и проекты межевания территорий;

 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; вопросы о преобразовании муниципальных образований.

Этот перечень не является исчерпывающим и может быть расширен или дополнен уставом муниципального образования или же нормативными правовыми актами органа местного самоуправления, так что в различных конкретных ситуациях на публичные слушания могут выноситься и другие вопросы.

По итогам публичных слушаний их результаты должны быть обнародованы (опубликованы).

Хотя Закон об общих принципах организации местного управления регламентирует проведение публичных слушаний, их реальная практика часто демонстрирует проблемы, связанные с недостаточной регламентацией слушаний. Решить эти проблемы можно с помощью уточнения законных требований к проведению слушаний.

Первая проблема - общая процедура. Как правило, публичные слушания в большей части муниципальных образований проводятся по стандартной схеме. Это собрания, на которых, кроме заинтересованных граждан, присутствуют депутаты и должностные лица органов местного самоуправления, активные представители общественности, эксперты и представители СМИ. Но для вопросов разной степени общественной значимости такой подход может быть как удачным, так и нет. Например, можно убедиться, что вопросы планировки территории, вынесенные на слушание, привлекают больше внимания граждан, чем, к примеру, вопросы бюджетной тематики. Разумеется, слушания по более животрепещущим вопросам, привлекающие больше внимания граждан, должны проводиться иначе, обеспечивать большую открытость мероприятия, лучшее освещение. Однако на сегодня в большинстве муниципальных образований вариативность процедуры проведения слушаний не предусмотрена действующей нормативной базой. Часто это превращает публичные слушания в простую формальность, делая их значительно менее эффективными.

Вторая проблема касается процедуры назначения публичных слушаний. Граждане, инициирующие слушания, должны иметь гарантии, что их обращение возымеет какие-то последствия и как минимум будет услышанным. Однако на сегодняшний день большинство положений соответствующих нормативных актов не содержит формулировок, чётко поясняющих порядок обязательной реакции на обращение. Из них даже непонятно, правом или обязанностью соответствующих представительных органов является назначение публичного слушания! Отсюда вытекает расплывчатость критериев, по которым соответствующие органы решают, удовлетворить ли обращение граждан либо отказать в проведении слушаний.

Решить эту проблему можно, если чётко и недвусмысленно прописать в Положении о публичных слушаниях критерии для отказа. К примеру, орган откажет в назначении слушаний правомерно, если их темой будут общественные отношения, не находящиеся в компетенции местного органа самоуправления, или если предложенный проект содержит противоречия с Конституцией РФ, федеральным законодательством или другими правовыми актами. Веской причиной для отказа можно считать нарушение порядка выдвижения инициативы (для этого необходимо также чётко и недвусмысленно прописать этот порядок) или требование о повторном проведении слушаний по вопросу, предыдущие слушания по которому проводились в течение определённого периода (допустим, 12 месяцев до даты подачи заявления).

Третья проблема - кадровая: законом не регламентированы требования к процессу формирования и к составу оргкомитетов, проводящих публичные слушания. Как правило, положения о публичных слушаниях обходят этот важнейший вопрос. Чаще всего оказывается, что оргкомитет полностью или преимущественно состоит из муниципальных служащих. В таком случае, скорее всего, позиция муниципалитета будет преобладать в обсуждениях и имеет максимальные шансы попасть в финальное решение. Эту проблему можно решить вводом законодательной нормы, согласно которой сотрудники муниципалитета, муниципальных и государственных служб не могут составлять более 50% оргкомитета. Остальной состав должны формировать представители местной общественности.

Четвёртая проблема сродни третьей, она касается определения списка участников публичных слушаний. Подбор участников влияет (часто критично) на итог слушаний. Как правило, местные правовые акты также не уточняют этот момент. Поэтому стоит закрепить специальной нормой в Положении о публичных слушаниях определённые принципы - например, принцип плюрализма, согласно которому оргкомитет должен обеспечить представление на слушаниях все более-менее значимые точки зрения.

Пятая проблема - недостаточно точное определение времени проведения публичных слушаний. Разнообразие позиций по этому вопросу сводится к двум базовым подходам: публичные слушания могут проводиться либо только в рабочее время, либо также и в нерабочее. Естественно, первая позиция более удобна для максимального присутствия на слушаниях служащих органов местного самоуправления и менее удобна для простых граждан, вторая - наоборот. Нетрудно предположить, что ограничение времени проведения слушаний рабочим временем лишает многих граждан возможности присутствовать на них. Поэтому стоит закрепить соответствующей нормой возможность проведения слушаний в выходные или в нерабочее время.

Шестая проблема - намеренное создание препятствий для граждан, желающих участвовать в организации и проведении слушаний. На сегодня такие препятствия могут быть сколь угодно надуманными, однако они эффективно отсеивают «нежелательных» граждан.

Седьмая проблема - публикация итогов публичных слушаний и выводы из них. Предполагается, что публичные слушания должны заканчиваться подготовкой итогового заявления, рекомендации или иного документа. Однако положения обычно не уточняют порядок составления данного итогового документа. Это открывает простор для злоупотреблений и даёт оргкомитету возможность составить заключение, отображающее не ту точку зрения, которая была представлена на слушаниях, а удобную организатору. Это обессмысливает саму идею публичных слушаний и лишает граждан доверия к ним. Решить это можно, предусмотрев в Положении, что все точки зрения, представленные на слушаниях, должны попасть в заключение в обобщённом виде.

Настоящую главу можно подытожить следующим. В настоящее время правовое регулирование общественных слушаний недостаточно продумано, чтобы решить все возникающие проблемы, что позволяет недобросовестным организаторам превращать слушания в инструмент манипуляций. Предстоит провести серьёзную работу над законодательной базой, чтобы сделать публичные слушания настоящим работающим механизмом диалога между населением и органами местного самоуправления.

публичный слушание строительство документ

Глава 2. Зарубежные модели проведения публичных слушаний и их сравнение с российской практикой

.1 Практика публичных слушаний в США

Назначение законодательства о градорегулировании заключается в том, чтобы установить права для собственников недвижимости (или лиц, которые планируют ее купить) в части видов дозволенного применения и параметров изменения объектов недвижимости, обеспечить контроль над соблюдением данных прав.

Положения об участии общественности, а также частных лиц при градорегулировании носят «инфраструктурный» характер - они представлены почти во всех сферах законодательства США. Тема «участия» имеет 2 аспекта: ее можно исследовать или с позиции формы (косвенное или прямое участие) или с позиции стадии (подготовки, согласования, реализации документов зонирования).

Принимать участие в процессе градорегулирования косвенно общественность может посредством собственных выборных представителей в местных органах исполнительной и законодательной власти. Проявление такого участия, несмотря на косвенный характер, вполне реальны. Так, политическая доля местных лидеров прямо зависит от их способности отстаивать интересы городского сообщества перед вышестоящими органами. Но и органы местного самоуправления имеют приоритетное право на проведение самостоятельной градостроительной политики. В третьих, особый механизм распределения функций, полномочий в органах местного самоуправления дает возможность администрации выполнять решения, которые относятся к вопросам урегулирования отношений собственности, утвержденные представительной властью.

Прямое участие общественности, а также частных лиц в городском регулировании происходит до и после принятия соответствующих официальных решений, а также в виде общественных инициатив (кроме официальных решений). Тут нужно отметить три момента:

 важность учета мнений ассоциаций граждан, частных лиц при подготовки, при принятии решений (высшей формой выражения данных мнений есть референдум по частным и общим вопросам местной градостроительной политики);

 возможность апелляции относительно состоявшихся решений;

 возможность проведения общественных градостроительных акций, например, в виде программ реконструкции основных улиц, поддержания местного исторического наследия, своеобразия городского облика и так далее [21].

Городская администрация и специалисты по планированию заинтересованы в получении общественного одобрения на ранних стадиях подготовки решения для того, чтобы потом избежать продолжительных и дорогих корректировок. Кроме того, без такого одобрения очень тяжело рассчитывать на утверждение документов градостроительного зонирования. Вот почему распространена практика проведения соответствующих разноплановых исследований до и в ходе подготовки данных документов [24].

Стадия обсуждения подготовленного проекта документа градостроительного зонирования начинается, как правило, с момента официального оповещения о завершении работ.

Общественные организации, а также частные лица, которые хотят принять участие в обсуждении подготовленного проекта документа, могут сделать это посредством внесения предложений об изменениях и поправках. На законодательном уровне закреплена необходимость публикации главных положений документа в местной печати. Предписано создать специальные комиссии по анализу поступающих претензий, предложений, давать на последние аргументированные заключения. Процесс утверждения, заключения документа связан с публичными слушаниями в местном горсовете.

Частные лица и общественность имеют возможность влиять на ситуацию в сфере недвижимости и после утверждения документа градостроительного зонирования. Данное влияние может быть разнообразным. Вот главные виды:

 инициирование корректировки документов;

 принятие участия в референдумах по спорным вопросам касательно местного развития;

 апелляция в суд по поводу регламентаций, неправомерно ущемляющих права собственников на эффективное применение принадлежащей им недвижимости и так далее.

Администрация выполняет необходимую и социально значимую функцию - обеспечивает отлаженное действие правовых механизмов, которые обрели форму подготовки, реализации документов градостроительного зонирования.

Описанное выше связано с «каждодневным» и рутинным градоустроительным правом, которое осуществляется практически на местном уровне. В США градоустройство, городское регулирование не считается функцией центральной власти, государства. Города получили достаточную самостоятельность и свободу не только в области осуществления собственной градостроительной политики, но и в сфере экономической активности [17].

В то же время государство принимает обязательство посредством тонкой, «подстроенной» к конкретному месту налоговой, а также кредитно-финансовой политики сформировать такие выгодные для инвесторов условия, при которых на единицу государственных инвестиций можно было бы привлечь 5-7, а в некоторых случаях и больше единиц частных инвестиций [28]. Это приносит определенный успех. Пример такой государственной градостроительной политики ныне широко распространен практически во всех развитых государствах [30].

Градоустроительное право формируется на пересечении разнонаправленных интересов. Его основное (в то же время итоговое) назначение заключается в том, чтобы вырабатывать, развивать и корректировать, сообразно меняющимся условиям, а также региональным, национальным, местным и локальным ценностным установкам. Такие установки направляют и настраивают на поиск той сферы действительности, которую можно назвать этической реальностью.

Однако практика реализации правовых механизмов градорегулирования (несмотря на их видимое совершенство и изощренность) показывает, что из этой однажды найденной области могут вывести сбои, которые названы "перезонированием" и "незонированием".

"Перезонирование". Иногда в результате либо несправедливого зонирования, либо многочисленных изменений плана зонирования владельцам начинают предписывать использовать их недвижимость однозначным образом, без права выбора конкурентноспособных видов использования, то есть относительно широкий "пакет прав" превращается в "точку" целевого назначения. Тем самым подрывается основополагающий принцип зонирования, ориентирующий на максимально эффективное использование недвижимости в рамках установленных ограничений [25]. Использование "жестких" схем зонирования может поощрять развитие крайних форм социально пространственной сегрегации городского населения [25]. Зонирование может стать сильным оружием "социального выталкивания", когда оно подразделяет территорию на крупные участки и поддерживает их предельно высокую цену, тем самым вытесняя из района средне и низкооплачиваемые группы населения [18]. Например, в городе Вестчестере (Нью - Йоркский метрополитенский ареал) 90% участков для односемейных домов имеют установленную зонированием площадь не менее 4 акров, а в одноименном графстве 80% территории разбито на участки размером 14 акра. Таким образом, подавляющая часть населения в силу недостатка средств на покупку больших по площади земельных участков не может позволить себе жить в таких элитарных графствах [22].

"Незонирование". Зонирование - это ограничение. В условиях свободной экономики может возникать соблазн освободиться от ограничений. Особенно когда зонирование перерождается в "перезонирование". Соблазн этот мотивирован конкуренцией между городами, когда какой то город, "освободившись от зонирования", предполагает получить инвестиционные преимущества. Однако "за всё нужно платить". Преимущества в инвестиционной сфере могут обернуться недостатками в сфере экологии и социального обеспечения.

К примеру, Хьюстон - практически единственный (и в этом отношении уникальный) крупный город США, где до сих пор не введено зонирование в качестве местного градоустроительного закона. Такое положение имеет свои преимущества с точки зрения од них интересов и недостатки с точки зрения других. Преимущества связаны с тем, что отcутствие жестких ограничений на использование земли стало ощутимым импульсом в строительном и экономическом развитии города. Недостатки связаны с заметным отставанием сферы социального обслуживания средне и низкооплачиваемых слоев населения. По мнению самих американских исследователей, пример Хьюстона демонстрирует, что ничем не ограниченное развитие капиталистического типа противоречит стремлению людей к высокачественной жизни в современном городе [23].

В практике неизбежно возникали, возникают и будут возникать частные отклонения (каковыми в данном случае являются "перезонирование" и "незонирование") от эволюционного развития. Однако градоустроительный механизм достаточно прочен и надежен и вряд ли позволит слишком резко и надолго вырваться из области этической реальности.

Как уже было показано, этическая реальность поддерживается балансом общественных и частных интересов. На шкале эволюционного развития отмечены три возможных вида соотношения интересов:

. доминирование частного интереса;

. равновесный баланс общественных и частных интересов;

. доминирование государственного интереса.

Этим видам соотношений интересов соответствуют три типа систем градорегулирования:

 система, при которой отсутствует законодательство о градостроительной деятельности, а характер и объемы изменений недвижимости определяются самими владельцами при минимальном контроле со стороны местных общественных органов и государства;

 система "классического" законодательства о градостроительной деятельности в развитых зарубежных странах, которая характеризуется одновременным наличием двух компонентов - территориального планирования и зонирования. Последнее обеспечивает права использования и изменения недвижимости и построено по принципу предоставления свободы в некоторых рамках;

 система "классического" градостроительства социалистического типа, действовавшего ранее в странах бывшего соцлагеря. Эта система характеризуется и отсутствием законодательства, и отсутствием документов, содержащих юридические гарантии возможного изменения назначения недвижимости, а также наличием громоздкой "раз решительной системы" бюрократическо чиновничьего толка, существующей и действующей благодаря отсутствию указанных документов, диктатом однозначного "целевого назначения", предписывающего только один неизменный вид использования недвижимости.

В США города и штаты имеют собственные законы и правила в области строительства, которые подробно регламентируют очень большое количество параметров, вплоть до ширины дорог, расстояния между зданиями и площади участков. В большинстве городов существуют долгосрочные генеральные планы застройки. Другая особенность - четкое разделение на зоны малоэтажного и многоэтажного строительства. Изъятие земель в Штатах возможно для «общественно полезных целей», при этом невозможность такого изъятия без компенсации оговорена в Конституции страны.

.2 Практика публичных слушаний в Европе (Финляндия, Швейцария, Германия)

В условиях развития в России демократических процессов и строительства гражданского общества все актуальнее становится участие общественности в принятии государственных решений, касающихся будущего развития территорий и обеспечения комфортной городской среды.

В настоящее время во многих странах происходит переосмысление роли государства и гражданского общества в пространственном планировании и городском развитии. Идеи равенства, социальной справедливости, диалога, широкого участия оказывают влияние на существующее понимание сути и процесса планирования [15].

Во всех странах ЕС развитие систем пространственного планирования движется в сторону открытости и гибкости, граждане превращаются из пассивных потребителей в активных участников процессов принятия управленческих решений.

Постепенно в роль пространственного планирования входит координация взаимодействий властей, бизнеса и заинтересованных людей путем предоставления площадок для обмена информацией, знаниями и опытом, для общения, переговоров и поиска консенсуса.

Основные преимущества многосторонней коммуникации для всех участников процесса заключаются в повышении качества принимаемых решений и планов развития, соблюдении баланса между общественными и частными интересами и разрешении конфликтных ситуаций, пока они не приняли критического характера. Городские власти имеют возможность глубже понимать социальный контекст и повысить уровень доверия горожан, их лояльности. Жители реализуют лидерский и творческий потенциал, изменяя свой город к лучшему, получают адекватную систему реагирования на их потребности и проблемы.

При всех очевидных преимуществах множество консультаций, необходимость рассмотрения предложений и замечаний, тщательный анализ полученной информации несут финансовые и временные издержки [11]. Определенные трудности представляет достижение разнообразия участников, их оптимального состава, а также возрастающая сложность и объем работы планировщиков [13].

В целом, в европейских странах на данный момент оптимальной считается система, в которой главным разработчиком стратегий и планов развития являются городские власти, широко привлекаются внешние эксперты и консультанты, представители бизнеса и общественности, а также жители планируемой территории и все остальные заинтересованные лица.

.2.1 Практика публичных слушаний в Финляндии

Интерес к странам Европейского Союза [4], и, в частности, к Финляндии, как к источнику «вдохновения» или «лучшей практики» можно объяснить достигнутым ею уровнем экономического развития, развитой инновационной политикой, высоким уровнем жизни населения и экологически благоприятной средой обитания на фоне ведения активной региональной политики, поддерживающей развитие конкурентных преимуществ регионов.

Финская система городского планирования достаточно сильно централизована и оставляет не так много возможностей для участия общественности, хотя это и записано в «Законе о землепользовании и строительстве» [10; 14]. Хотя планирование всегда осуществлялось «для» граждан, степень, с которой оно осуществляется «с» гражданами, претерпевает сильные изменения [12]. Восприятие гражданами своей роли в обществе меняется в плане чувства ответственности за то, что происходит в их стране, городе и ближайшем окружении, а также в том, что общество от них ожидает. За последние несколько лет общественная деятельность заметно активизировалась и принимает различные формы: от партизанского садоводства с целью озеленения определенных городских участков и появления уличных ресторанов в обход бюрократических процессов до самостоятельно выдвинутых инициатив городского планирования и возрождения местного сообщества. Это особенно заметно в крупных городах, в частности, в Хельсинки [9].

В разных городах Финляндии используются разные методы участия. До сих пор во многих городах доступны только публичные слушания и письменные обращения, которые уже считаются неудобными, но формально обязательными [11]. Но даже к ним доступ в некоторых городах ограничен, например, в Вантаа, а в некоторых, например, в Тампере, двери открыты для всех [8]. По большей части это зависит от политической воли глав городов. Получает распространение широкий спектр таких методов, как семинары, мастер-классы, дискуссионные сессии, круглые столы, участие через обучение (лекции), интернет-опросы, краудорсинговые платформы, однако привлечение различных групп участников все же недостаточно. Личное присутствие в определенном месте в определенное время сужает число участников [11].

Весомым критерием в эффективном двустороннем взаимодействии является обеспечение свободного доступа к информации о планировании развития территории. Во многих муниципалитетах Финляндии в каждый дом присылаются красочные буклеты о планируемом развитии территории, содержащие информацию о проектах, времени и месте публичных слушаний. Проекты с целью получения мнений и отзывов также могут выставляться на всеобщее обозрение в помещении департамента городского планирования, в университете, на официальном сайте, а зачастую и в непосредственной близости от планируемой территории, например, в библиотеке [2].

Положительной практикой считается обеспечение участия с самого начала процесса планирования. Лучшие из полученных идей используются в качестве отправной точки для планирования. Другими словами, работа идет не над готовым документом, как это часто бывает в России, а начинается с определения проблем территории и возможных направлений ее развития.

С точки зрения применения передовых практик и технологий, интересен пример разработки Городского плана Хельсинки (Helsinki City Plan), окончание которой запланировано на 2016 г. План продвигает концепцию компактного города в ответ на ожидаемое увеличение численности населения на 250 тыс. чел. к 2050 г. [11]. На начальном этапе утверждается рабочая программа, регламент участия и оценки и концепция развития города до 2050 г. На каждом этапе планирования любые заинтересованные горожане могут принять участие во время определенных консультационных периодов, в зависимости от этапа используются различные методы участия. Для информирования широкой общественности проводятся тематические семинары, при создании проекта плана наиболее активные и компетентные горожане участвуют в творческих мастерских.

Особую ценность представляет масштабный опрос населения с использованием сети Интернет, с которого начался этап разработки плана. В короткие сроки были охвачены разные возрастные категории населения, в т. ч. молодежь и люди трудоспособного возраста, разные группы по ценностям и интересам, например, автолюбители и собаководы, в целом значительно увеличено число участников по сравнению с традиционными методами. Собранные данные были преобразованы в высококачественную информацию - актуальную, точную и конкретную по размещению на территории.

Жителям предлагалось в течение месяца отмечать на интерактивной карте конкретные площадки и маршруты в соответствии со специально разработанными вопросами, такими как возможность строительства нового жилья и офисов, обязательное сохранение территорий в текущем виде, улучшение состояния рекреационных территорий, разработка пешеходных и велосипедных маршрутов и другие. Воспользовались этой возможностью 3745 жителей, отметив 32989 локаций на карте. Хотя это и меньше 1% на- селения Хельсинки, значительно расширилось число участников, обычно достигаемое при личном участии. Основные результаты были опубликованы в виде онлайн-отчета и сформулировали исходные данные для дальнейшего планирования [11].

Такой подход, с одной стороны, позволил собрать множество мнений по оценке существующей ситуации и по перспективному развитию города, что повысило качество комплексного анализа территории, позволило понять ожидания людей и, возможно, предотвратит конфликтные ситуации на следующих этапах планирования [2]. С другой стороны, он привел к огромной работе по анализу новых данных в условиях еще не развитого для этого программного обеспечения и малого опыта работы проектировщиков с такими данными [11].

Конечно, активные формы гражданства и более широкое участие общественности не ограничиваются Финляндией или Северной Европой, а происходят по всему миру в различных масштабах, на разных скоростях и с разными приоритетами [9].

.2.2 Практика публичных слушаний в Швейцарии

Современная Швейцария - конфедеративное государство, состоящее из 26 кантонов (отдельных регионов) и 2,7 тыс. коммун (муниципалитетов). Право народовластия в Швейцарии распространяется на федеральный, региональный и местный уровни. Как и в Австрии, основными формами прямой демократии в Швейцарии являются народная инициатива и общественный опрос граждан (консультативный всенародный референдум) [1].

Принципы и формы прямой демократии регулируются Конституцией Швейцарии от 18 апреля 1999 года. Форм всего две.

. Народная инициатива. Согласно Конституции, есть два вида народной инициативы. Во-первых, инициатива полного пересмотра швейцарской Конституции (ст. 138 Союзной Конституции). Ее могут выдвинуть не менее чем 100 тыс. избирателей. Во-вторых, инициатива по частичному пересмотру основного закона страны.

Народная инициатива частичного пересмотра Союзной конституции допускается в форме общего предложения или разработанного проекта (в данном случае требуется также 100 тыс. голосов избирателей). Инициатива в форме разработанного проекта выносится на голосование народа и кантонов. Союзное Собрание (высший федеральный законодательный орган Швейцарии) полномочно рекомендовать инициативу к принятию или отклонению. Если Собрание рекомендует отклонить инициативу, то имеет право внести встречный проект. В этом случае народ и кантоны голосуют одновременно по обоим проектам, но если народ и кантоны расходятся в своих предпочтениях, то отклоняются оба проекта [6].

. Референдумы. В Швейцарии допустимы два типа референдумов: обязательный (ст. 140 Конституции) и факультативный (ст. 141 Конституции).

Обязательный референдум проводится, если на голосование народа и кантонов выносятся следующие вопросы:

 полные или частичные изменения Союзной Конституции;

 вступление страны в организации коллективной безопасности или наднациональные сообщества;

 принятие союзных законов, которые не имеют конституционного основания, и срок действия которых превышает один год.

Для факультативного референдума условия следующие: требование 50 тыс. избирателей или восьми кантонов.

Решение принимается большинством голосовавших на референдуме граждан.

Проекты, вынесенные на голосование народа и кантонов, принимаются, если за это высказалось большинство голосующих и большинство кантонов. Результат народного голосования в кантоне считается голосом кантона. При этом кантоны Обвальден, Нидвальден, Базель-город, Базель-сельский, Аппенцелль-Ауссерроден и Аппенцелль-Иннерроден имеют по половине голоса кантона.

Народные инициативы и референдумы характерны не только для событий федерального масштаба, они также проводятся для принятия решений на уровне кантонов и коммун. Каждый кантон может выбрать свой собственный способ, позволяющий гражданам принимать значимые для местного сообщества решения (если это, конечно, не противоречит базовым правилам, закрепленным в Конституции). Например, в ряде кантонов граждане имеют право на отзыв местной администрации. Чем ниже административно-политический уровень, тем больше имеется возможностей у граждан участия в выработке необходимых решений [1].

В Швейцарии действует определенная система организации проведения референдумов и волеизъявлений. Избирательные дни назначаются в соответствии с правилами, предусмотренными статьей 10 Федерального закона «О политических правах» от 17.12.1976 (the Federal Law on Political Rights) и статьей 2а Указа «О политических правах» от 24 мая 1978 г. (the Decree on Political Rights). Минимум за четыре месяца до дня голосования Федеральное Правительство определяет, какие предложения должны быть представлены на голосование, а Федеральная Канцелярия направляет в кантоны собственно предложения и бюллетени для голосования [1].

Федеральный Совет объясняет каждое предложение, которое ставится на голосование в бюллетенях. Информация должна включать доводы «за» или «против» того органа власти, который ответственен за проведение народной инициативы или референдума. Информация публикуется на четырех официальных языках. Каждый кантон несет ответственность за проведение голосования в пределах своей территории и имеет свои собственные правила организации волеизъявления, которые могут отличаться по регионам. Например, четыре кантона имеют один или несколько централизованных списков избирателей, в то время как другие 22 кантона используют децентрализованные перечни избирателей. Таким образом, Федеральный закон требует, чтобы все избиратели получили документы, необходимые для волеизъявления, как минимум за четыре недели до проведения опроса или референдума (статья 11 Закона о политических правах). Однако кантоны вольны выполнить это положение оптимальным для них способом. Руководство на избирательных участках организуется властями кантонов или коммун. После голосования происходит сбор и обработка бюллетеней от каждого избирательного участка, компиляция предварительных результатов со всего кантона и уведомление федеральных властей о результатах. Окончательное решение по волеизъявлению готовит в свою очередь Федеральный Совет [1].

Нормы, регулирующие проведение референдумов в Швейцарии, имеют проработанную детализацию. Не трудно увидеть, что как вид всенародного волеизъявления референдум в Швейцарии даже при частом применении не унифицируется по субъектам конфедерации в процедурном плане, оставаясь при этом универсальным инструментом решения вопросов госу- дарственного управления.

Необходимо отметить, что расположению швейцарского общества к референдуму благоприятствуют как минимум два фактора: во-первых, длительный исторический опыт проведения референдумов без последствий для государственного устройства страны, а во-вторых, наибольшая из возможных степень децентрализации кантонов в рамках единой Швейцарии. В окружении крупных европейских соседей кантоны располагают имеющейся у них правосубъектностью во многом благодаря наличию международной субъектности Швейцарской Конфедерации.

.2.3 Практика публичных слушаний в Германии

В отличие от Швейцарии в Германии общегерманские референдумы не так активно применяются на практике. Можно предположить, что это связано с заметной многополярностью германского сообщества.

Как указано в Конституции ФРГ, мероприятия, связанные с перераспределением территорий федеральных земель, регулируются норма- ми федерального закона, который утверждается на референдуме. При этом обязательно учитывается мнение заинтересованных земель. Целью народного опроса является измерение одобрения населением предлагаемых в законе изменений принадлежности территории к конкретной федеральной земле. Если предложение народом одобряется, то в течение двух лет после проведения опроса издается федеральный закон об образовании предлагаемой земли. Решения референдума легитимны, если за них отдано простое большинство участников референдума; если число голосовавших не меньше четверти имеющих право голоса на выборах в Бундестаг.

В Германии референдум остается в резерве инструментов прямой демократии. Федерация немецких земель, обладающих значительными полномочиями, балансирует на интересах региональных элит и компромиссной федеральной политике. В такой ситуации может быть оправданным то, что референдум, как мощнейший инструмент прямой демократии, удерживается в резерве.

Отличительной особенностью Германии является существование на уровне субъектов Федерации специального органа по изъятию. Он решает вопросы изъятия земли как для федеральных, так и для муниципальных нужд. Правительство федеральной земли такими полномочиями на определенную территорию наделяет конкретного госслужащего, чаще всего обладающего большим юридическим опытом работы в сфере недвижимости. Большое внимание уделяется стадии общественного обсуждения, когда проводится оповещение граждан, предоставление материалов для ознакомления. Застройку регламентирует план использования территории.

Таким образом, исследование показало, что историческая традиция применения референдума в качестве инструмента всенародного волеизъявления по важнейшим вопросам государственного управления тесно связана со стабильностью и устойчивостью федеративных отношений. В тех странах, где узы федерации прочны, референдум не представляет какой-то угрозы для национально государственного федеративного единства (Швейцария). В тех же странах, где федерация зиждется на тонком равновесии интересов центра и субъектов, референдум не применяется, так как вес народного волеизъявления способен пошатнуть баланс интересов с непредсказуемыми последствиями для национально-государственного федеративного единства страны.

Идеально было бы, чтобы весь цикл планирования, от комплексного анализа территории к видению будущего, проектированию, реализации и оценке, включал в себя официальные и неофициальные инструменты в виде различных планов, цифровые технологии и использование сети Интернет, а жители могли принимать участие с самого начала планировочного процесса.

.3 Основные сходства и различия зарубежного опыта и Российской модели поведения публичных слушаний

Рассмотрев современное состояние и тенденции развития в вопросе вовлеченности населения в процессы планирования за рубежом, можно обратиться к российской практике в данной сфере, которая пока еще только зарождается. Москва и Санкт-Петербург тоже развивают электронные способы взаимодействия с горожанами: появляется возможность высказать предложения и посмотреть результаты опросов по поводу разработки стратегий экономического и социального развития, создаются интерактивные карты, на которых можно отметить текущие проблемы благоустройства.

По Градостроительному кодексу РФ, публичные слушания являются единственной обязательной формой участия граждан в планировании развития городов. Существуют и другие возможные, но необязательные формы участия граждан, такие как собрания, конференции и опросы граждан, а также их обращения в органы местного самоуправления, но используются они крайне редко. Главным методом участия в области планирования развития территорий остаются публичные слушания. Однако считается, что сегодня публичные слушания - это управляемая бюрократическая процедура, направленная в основном на отторжение «неудобных» мнений граждан [1].

Большинство проектов по-прежнему делается в интересах кого угодно, только не жителей, то есть ни о каком поиске консенсуса речь не идет. Более того, из-за невозможности населения принять участие до начала планирования или на его ранних стадиях, интересы жителей представляют различные ветви власти, но, как показала практика, видение перспектив развития города у населения и власти, на которую оказывают влияние лоббисты, коррупционеры и застройщики, часто не совпадает. Более того, управленцами советской градостроительной школы оказывается серьезное сопротивление открытости процессов планирования и регулирования, потому что возможности для коррупции в этом случае резко снижаются [1].

Существуют сложности привлечения населения, объясняемые дефицитом доверия к политикам и институтам государства, низкой гражданской активностью, отсутствием интереса к общегородским проблемам, культуры участия [3]. В отличие от европейцев, многие россияне не верят, что чиновники учтут их мнение.

Самым главным препятствием в диалоге между представителями власти и горожанами является закрытость информации и ее сугубо профессиональная направленность и специфика, т.к. в обязательную экспозицию для публичных слушаний по Градостроительному кодексу РФ не входят ни макеты, ни схемы существующей застройки, ни краткая текстовая информация, написанная доступным языком. Таким образом, рядовой житель не имеет представлений о планируемом будущем города, его интересы при разработке документов не учитываются [5].

Показательным примером является широко известный опыт публичных слушаний по генеральному плану Москвы, когда после пяти лет работы над документом был отведен всего один день на публичные слушания, и было получено 75 тыс. замечаний, из которых только одна треть относилась к рассматриваемым вопросам. Сложный язык документов, огромный объем текста и отсутствие наглядных материалов вкупе с недостаточными знаниями горожан, привели к таким результатам. А увеличение территории Москва в 2,4 раза через 2 года после принятия такого долгосрочного документа вообще поставило под вопрос его актуальность.

Анализ развития вовлеченности населения в процессы планирования в России показал, что, хотя существуют законодательно установленные возможности участия, они не используются в полной мере и реализуются формально, в основном, потому что не развиты демократические традиции и отсутствует культура участия у населения, а также перед заинтересованными гражданами встает множество преград со стороны властей.

Можно дать следующие рекомендации по совершенствованию методов участия в планировании: следует шире информировать людей о предстоящем планировании и вовлекать население в диалог до начала процесса планирования и по его ходу, обеспечить прозрачность планирования, дать возможность широким слоям населения, особенно молодежи, быть услышанными, осуществить поиск и популяризацию новых эффективных каналов коммуникации, таких как социальные опросы, Интернет, мастер-классы, семинары, участие через обучение, проводить публичные слушания на удобной для жителей площадке, используя доступные объяснения и наглядную и доходчивую визуализацию, таким образом, сочетая онлайновые и офф-лайновые инструменты.

Далее рассмотрим тенденции в развитии практики планирования. В Финляндии предпринимаются попытки развить стратегическое пространственное планирование. Это объясняется тем, что существующая система планирования часто воспринимается как слишком формализованная и недостаточно гибкая для эффективного планирования, в основном, из-за высоких требований к процедуре планирования, а именно, к комплексному обследованию территории и ее оценке, длительных процедур участия, что приводит к высоким финансовым и временным затратам [15]. Всеохватный характер большинства планов землепользования вступает в противоречие со все более ограниченными ресурсами, поэтому процессы планирования оптимизируются посредством создания новых неофициальных инструментов стратегического пространственного планирования, не имеющих таких ограничений, но и не имеющих той законной силы, как законодательно установленные планы [13].

Примерами названий могут быть тематические генеральные планы, мастерпланы, стратегические схемы, схемы развития, структурные планы и другие [13; 15]. При их разработке используются специальные «фабрики мысли» (ad-hoc think tanks), «живые лаборатории» (living labs), расширенные сети взаимодействия ключевых представителей власти и стейкхолдеров, работающих над схемами развития, нанимаются опытные консультанты для координации работ, используются новые способы и методы концептуализации и визуализации городских структур и динамики. Тем самым, обходятся формальности системы законного планирования как в отношении процедуры планирования (кто запускает процесс, какие предполагаются этапы, кто вовлечен и как), так и градостроительной документации (в чем основа планирования, какой подготовительный материал используется, название плана). Однако использование неформальных инструментов планирования не обязательно исключает широкие, открытые и прозрачные процессы планирования. Напротив, иногда они могут быть гораздо более продвинутыми, чем если бы проводились в соответствии с минимальными законными требованиями. Особенность скорее в том, что в неформальных процессах планирования планировщики и представители власти принимают решение о степени и широте участия заинтересованных сторон [13]. Рассмотренные подходы комплексного стратегического пространственного планирования сейчас апробируются при создании Городского плана в Хельсинки, о котором уже шла речь.

В целом, все эти новые инициативы, практики и инструменты в планировании не заменили законную систему, но служат существенным дополнением к ней. Они основываются на государственно-частных партнерствах и часто расцениваются как примеры «нового городского управления», приходящие на смену старым бюрократическим способам [13; 15]. Однако считается, что в какой-то момент они должны войти в законодательно установленную систему планирования [13].

Таким образом, в заключение второй главы настоящей работы можно сделать следующие выводы:

 Изучение практики пространственного планирования в Финляндии позволяет нам сделать вывод, что возможно весьма успешное развитие методов вовлечения населения в процессы планирования, и России следует перенимать положительный зарубежный опыт формирования открытой и гибкой системы пространственного планирования.

 Успешность взаимодействия зависит от обеих сторон: готовности властей к диалогу с жителями и инициативы жителей быть равноправными участниками. Необходимо развивать культуру участия и использовать набор различных методов вовлечения населения на разных этапах планирования, чтобы интересы жителей были представлены наиболее полно.

 Что касается России, сейчас и москвичам предлагается поучаствовать в создании схожего плана - стратегического мастер-плана Москвы. Обычно в России общие стратегические цели и принципы развития территорий описываются в социально-экономических стратегиях, инструментами реализации которых должны выступать генеральные планы этих территорий. Однако их эффективность многие ставят под сомнение. Мастер-план находится вне этой системы. Московские власти решили создать рамочный, концептуальный документ как политический договор между горожанами и властью, на основе которого будет подготавливаться вся остальная градостроительная документация.

Глава 3. Разработка рекомендаций по совершенствованию модели проведения публичных слушаний в градостроительной деятельности

.1 Изучение вопроса публичных слушаний при проектировании линейных объектов

В силу своих технических характеристик, линейные объекты обычно имеют большую протяженность, размещаются на многих земельных участках (в том числе и под землей). Земельные участки могут принадлежать нескольким лицам, относиться к разным категориям земель, иметь разные виды разрешений на пользование. В то же время протяженность линейных объектов может составлять несколько тысяч километров, пересекать не только границы субъектов РФ, но и муниципалитетов.

В подпункте 2 части 3 статьи 23 ЗК РФ сказано, что установление публичного сервитута допускается при использовании земли при ремонте инженерных, коммунальных, электрических и прочих сетей, линий, объектов транспортной инфраструктуры.

В то же время Концепция развития гражданского законодательства РФ подразумевает изъятие их ЗК РФ норм о «публичном сервитуте».

Но сегодня нормы ГК РФ о сервитуте содержат узкий спектр действия, так как право обращаться за определением сервитута имеет только владелец недвижимости (земли, прочей недвижимости).

В проекте ФЗ №47538-6 «О внесении поправок в часть 1, 2, 3, 4 ГК РФ, а также некоторые законодательные акты РФ», который принят Госдумой в первом чтении, урегулированию отношений в сфере сервитута посвящается новая проектируемая глава 20 «Сервитут» 2.

Названным законопроектом (проектируемая статья 30110 ГК РФ «Коммунальный сервитут») подразумевается, что коммунальный сервитут на землю или прочую полезную вещь может устанавливаться для эксплуатации, размещения, ремонта, а также для реконструкции объектов коммунального назначения (газопроводов, водопроводов, нефтепроводов, ЛЭП, сооружений связи и прочих объектов подобного плана). Главной вещью может быть недвижимый объект, для эксплуатации которого создается объект коммунального назначения, или же собственно объект коммунального назначения. С помощью коммунального сервитута можно собственнику господствующей вещи проводить в рамках земельного участка или прочей вещи строительные, ремонтные, эксплуатационные, восстановительные работы касательно объекта коммунального назначения, осуществлять его реконструкцию. Тут можно осуществлять земельные работы, устанавливать спецтехнику, приспособления и устройства.

Отметим, что на основании постановления Госдумы от 16.11.12 года №1150-6 ГД «О порядке рассмотрения проекта ФЗ № 47538-6 «О внесении поправок в части 1 - 4 ГК РФ, а также в некоторые законодательные акты РФ», в связи с существенным количеством поправок к законопроекту определили особый порядок его рассмотрения, на основании которого рассмотрение, принятие Госдумой некоторых положений названного проекта ФЗ осуществляется в качестве самостоятельных законопроектов.

Сроки подготовки градостроительной документации для линейных объектов, которые размещаются на границах одного поселения, городского округа, линейных объектов, которые размещаются в разных муниципалитетах по инициативе организаций и физических лиц, могут уменьшаться. Это случится за счет того, что по проектам планировки территории, по проектам ее межевания в отношении подобных объектов не нужно будет вести публичные слушания. Данный законопроект уже внесен в Государственную Думу.

Проект ФЗ № 391826-6 «О внесении поправок в статью 46 ГК РФ и статью 28 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

На основании действующего законодательства подготовка документов по планировке территории для размещения линейных объектов может осуществляться или с ведением общественных слушаний, или без таковых. Во-первых, это зависит от вида линейного объекта, а во-вторых - от территории, на которой он стоит.

Без публичных слушаний готовится, утверждается документация по планировке территории для размещения линейных объектов, которые имеют федеральное, региональное значение, а также местное значение, если они находятся на межселенных территориях (части 2-4,11 статьи 45 ГК РФ). В прочих случаях планировочные проекты территорий, а также проекты межевания должны выноситься на публичные слушания.

В ГК РФ определен только общий срок проведения публичных слушаний с момента оповещения общественности о месте и времени их проведения (не менее 1 месяца, но не больше 3 месяцев). Вопрос о том, какой день нужно считать датой оповещения жителей, в Градостроительном кодексе не указано.

Сроки и порядок осуществления слушаний устанавливаются в нормативных актах муниципальных образований, кроме Санкт-Петербурга и Москвы, в которых они предусматриваются нормативными актами субъектов РФ.

Линейный объект иногда нужно размещать на территории нескольких муниципальных образований. В такой ситуации застройщик вынужден ожидать окончания слушаний во всех муниципальных образованиях, в которых предполагается размещение линейного объекта. Но так как единый срок не определен, в течение которого должны начаться публичные слушания, возможна ситуация, когда в одних муниципальных образованиях слушания уже прошли, а в других - так и не начались. Например, в городе Мытищи Московской области решение о проведении публичных слушаний городской голова принимает в срок не позднее 30 дней со дня получения проекта планировки, а также проекта межевания территорий. В городе Химки Московской обл. такое решение городской голова принимает не позднее десяти дней с момента получения проекта.

3.2 Предложения по способам привлечения к публичным слушаниям активных граждан

Отмечая важность института публичных слушаний при формировании полноценного гражданского общества, нужно сказать, что богатая практика сегодня поставила перед теоретиками множество проблем, которые требуют обстоятельной разработки, анализа рекомендаций, которые направлены на их решение.

Большую проблему при организации, проведении публичных слушаний представляет несогласованность интересов разных групп населения, протесты. Специалисты отмечают, что именно потому многие публичные слушания заканчиваются провалом представленных градостроительных проектов. Это еще раз указывает на необходимость создания социальных технологий по согласованию интересов общества, в том числе специальных программ образования для потенциальных участников публичных слушаний, в том числе местные власти, инвесторы, проектировщики, жители местности [10].

Большая проблема возникает в виду несовершенства действующих правовых норм, которые регулируют институт публичных слушаний. В современной литературе намечены некоторые меры, которые направлены на преодоление проблем организации, проведения публичных слушаний и повышения степени их эффективности. Если учесть важность и сложность вопросов, которые нужно обязательно рассматривать на слушаниях, то для всестороннего и качественного их рассмотрения, выявления точек зрения населения, систематизации положительных предложений нужно детально планировать, готовить публичные слушания, привлекать специалистов, экспертов, авторитетных жителей, представителей политических ил и общественных объединений. В ряд мер, которые обеспечивают надлежащую подготовку и проведение публичных слушаний, должны входить следующие:

 привлечение экспертов и специалистов для выполнения консультационных, экспертных работ;

 информирование граждан о подготовке к публичным слушаниям;

 анализ данных, которые предоставляют инициаторы проведения публичных слушаний;

 подготовка заключений экспертов по поданным материалам;

 подготовка проектов решений, которые предлагается рассмотреть на публичных слушаниях;

 предварительное информирование населения о месте и времени ознакомления заинтересованных жителей с материалами, которые выносятся на слушания, а также представление их жителям [2].

Также мы разработали комплекс рекомендаций привлечения активных лиц к публичным слушаниям. Рассмотрим их детально.

Принятие представительным органом поселения (округа) решения о назначении публичных слушаний по проекту генплана поселения. В решении о назначении публичных слушаний нужно указать порядок (куда и когда), при котором заинтересованные лица смогут направлять свои предложения и замечания по проекту генплана;

1. Наделение органа местного самоуправления полномочиями по подготовке, проведению публичных слушаний, оформлению заключения об итогах публичных слушаний (если в МО не принято положение об организации проведения, положение об организации проведения публичных слушаний по вопросам, которые относятся к сфере градостроительной деятельности;

2. Положение об организации проведения публичных слушаний по вопросам, которые относятся к сфере градостроительной деятельности, которым установлен уполномоченный на проведение публичных слушаний орган. Органом, который уполномочен администрацией МО на проведение публичных слушаний, может определяться структурное подразделение администрации МО, который отвечает за связи с общественностью, организационно-правовой отдел, общий отдел и прочее. Органом, который уполномочен оформлять заключения о результатах публичных слушаний нужно назначать орган, который занимается в структуре администрации вопросами, связанными с областью градостроительной деятельности (архитектурный и градостроительный орган). Публичные слушания по проекту генплана поселения проводятся в каждом населенном пункте муниципального образования. При внесении поправок в генеральный план в отношении части территории поселения или городского округа публичные слушания проводятся при участии правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, которые находятся в рамках территории поселения или округа, в отношении которой проводилась подготовка названных изменений (часть 3 статья 28 ГрК РФ);

. Опубликование (в порядке, который установлен для опубликования муниципальных правовых актов и иной официальной информации) решения о назначении слушаний, проекта генплана поселения, размещение его на официальном сайте поселения (при наличии официального сайта поселения, городского округа) в интернете (параллельно с принятием решения о назначении публичных слушаний или до него). Если в решении о назначении публичных слушаний нет порядка приема предложений от заинтересованных лиц по проекту генплана, то нужно опубликовать извещение о приеме от заинтересованных лиц предложения и замечания по проекту генплана;

. Организация в обязательном порядком органом местного самоуправления поселения выставок, экспозиций демонстрационных материалов проекта генплана, выступлений представителей органов местного самоуправления, создателей проекта генерального плана на собраниях жителей, в печатных СМИ, по ТВ и радио. Опубликование информации на информационных щитах, в СМИ, в общественных местах, по радио, на сайте МО и так далее сведений о правах заинтересованных лиц представлять в уполномоченный орган администрации МО (указать этот орган, его адрес и контактные данные, время работы) предложения, замечания, пожелания по территориальному планированию поселения (отметить срок подачи), для учета этих предложений в ходе подготовки проекта генерального плана;

. Представление участниками публичных слушаний в уполномоченный орган на проведение публичных слушаний предложений, замечаний, которые касаются проекта генплана, для включения их в протокол публичных слушаний;

. Ведение публичных слушаний в виде собрания жителей. Уполномоченный на ведение публичных слушаний орган местного самоуправления ведет протокол заседания публичных слушаний, в который заносятся все предложения, замечания, пожелания, которые высказываются участниками публичных слушаний, а также поступившие в уполномоченный орган заочно;

. На публичных слушаниях голосование не проводится. Протоколы подготавливаются на каждое мероприятие (по каждому населенному пункту, если территория делится на части, то на каждую часть), а заключение готовится одно - публикуется в установленном порядке;

. Подготовка уполномоченным органом заключения об итогах проведения публичных слушаний. В заключении нужно дать ответы на все вопросы, которые зафиксированы в протоколах, поступившие не только заочно, но и в процессе публичных слушаний. В ответах нужно указывать требуемые и достаточные разъяснения по каждому вопросу, со ссылками на нормативно-правовые акты, с указанием их номеров, названий, пунктов, статей, таблиц и так далее. К подготовке заключений администрации МО или уполномоченному органу нужно привлекать специалистов администрации, которые отвечают за вопросы экономического и социального развития, транспортного и инженерного обеспечения, экологии. К подготовке заключения в обязательном порядке нужно привлекать проектировщиков-создателей генплана;

. Публикация заключения об итогах публичных слушаний в порядке, который установлен для официального опубликования муниципальных правовых актов, прочей официальной информации, размещение ее на сайте поселения в интернете.

Таким образом, для доведения до населения информации о намерениях администрации МО по территориальному развитию поселения, о права заинтересованных лиц по участию в подготовке проекта генерального плана, для обеспечения возможности заинтересованным лицам нужно сформулировать свои пожелания, для минимизации при дальнейшем утверждении генплана поселения возможных споров, которые связаны со случайно неучтенными интересами, правами лиц, для выяснения проблемных вопросов. Администрациям МО также рекомендуется в процессе подготовки проекта генерального плана организовать публичные обсуждения вопросов, которые связаны с подготовкой проекта генплана. Такие обсуждения могут проводиться в виде прямого диалога - «круглых столов», телевизионных эфиров, радио, газетных публикаций и так далее.

Итак, сделаем вывод о том, что публичные слушания как институт гражданского общества и форма гражданского участия сегодня требуют особого внимания не только специалистов-теоретиков, но и практиков, которые занимаются организацией для проведения публичных слушаний. Очевидно, что сегодня назрела необходимость их совершенствования, в том числе с применением успешного отечественного и иностранного опыта организации, проведения публичных слушаний.

.3 Предложения по совершенствованию практики проведения публичных слушаний применительно к строительству линейных объектов

По итогам проведенного исследования на основании проанализированных примеров с практики проведения градостроительного проектирования и проведения публичных слушаний разработан перечень первоочередных предложений, внедрение которых сможет устранить самые крупные недостатки и повысить эффективность не только публичных слушаний, но и градостроительного проектирования в рамках столицы. Итак, предлагается осуществить комплекс следующих мер:

. Главное, что должно быть сделано - это скорейший ввод федеральное законодательство нормы о том, что любые документы, выносящиеся на публичные слушания, должны быть проверены специальным ведомством на законность и соответствие иным нормативно-правовым актам. Если документы будут проходить проверку, то это:

 сделает процесс обсуждения качественным, так как жители будут уже уверены в том, то определенный проект имеет законность;

 снизит время на обсуждение;

 сократит количество судебных разбирательств по разным проектам и так далее;

2. Для повышения общего качества и культуры диалога на публичных слушаниях, нужно совершенствовать процесс консультирования местных жителей перед обсуждением. Нужно организовать специализированную группу людей, которые могут качественно проконсультировать граждан, например, в течение экспозиции по всем правовым и другим вопросам. Итак, увеличатся шансы на определение нарушений закона собственно жителями на предварительной стадии, усовершенствуется качество, грамотность обсуждений в течение процесса публичного обсуждения;

3. В статье 46 ГрК РФ нужно ввести четкую формулировку того, что подготовка планов градостроительства участков земель - незаконна на несформированных земельных участках. Важно прямо запретить разработку градостроительного плана в отрыве от проекта межевания. Эта поправка устранит возможность изъятия участков «вне контекста» и подготовку потенциально вредных градостроительных планов;

. В Градостроительном Кодексе РФ нужно ввести нормы, которые полностью закрепляют организацию публичных слушаний по градостроительным планам земельных участков. Нет оправдания тому, почему слушания ГПЗУ должны проводиться;

. Важно как можно быстрее принять Правила пользования землей и застройки в городах регионального значения.

При введении этих рекомендаций в действие, кроме повышения культуры и качества диалога населения с властью касательно вопросов градостроительной политики, будет достигнута иная, весомая цель. Так, при выполнении последнего пункта у населения возникнет возможность на законных основаниях не только продвигать собственные интересы, но отстаивать имущественные права. В то же время, простые жители столицы должны быть оповещены о том, что избавление от публичных слушаний по возведению линейных объектов - это законная процедура, а не ущемление прав. При отношении двух правовых субъектов главным считается законность отношений. Если взаимодействие проходит на законных основаниях, то речь может идти только о продвижении собственных интересов. Но тут нужно отметит, что в условиях градостроительной политики важно иметь баланс интересов. Кроме того, данный баланс должен иметь долгосрочный характер.

Заключение

В итоге отметим, что по результатам настоящей работы поставленные задачи были решены, цель - успешно достигнута. Резюмируя итог достижения цели, поставленной в диссертации , заметим, что сегодня роль публичных слушаний в градостроительном проектировании такова, что этот механизм по ряду причин не всегда идет на пользу обществу, городу, но применяется как инструмент, который направлен на удовлетворение интересов некоторых заинтересованных лиц посредством искусственной легитимизации неправомочных документов в отношении градостроительного проектирования. По итогам выполненного исследования также подтверждена гипотеза о неэффективном и неправомочном применении института публичных слушаний в рамках градостроительного проектирования Москвы. В расширенном варианте главные причины для этого суждения таковы:

 на публичные слушания обычно выносят противоречащие Закону документы по причине отсутствия нормы в ГрК РФ и столицы об обязательности проверки публичными органами власти документа градостроительного проектирования на правовое соответствие. Как итог - отсутствует качественный диалог между сторонами;

 публичные слушания ведутся в отношении ГПЗУ - документа, на основании которого уже проводились слушания еще при создании проекта межевания, или этот документ подготавливался в виде отдельного документа в отношении несформированного участка земли. В любом случае проведение слушаний по ГПЗУ неправомочно и по факту применяется местными властями для легитимизации незаконного строительства, или строительства, которое несет вред не только соседним участкам, но и данному участку.

Итак, комиссии при выносе решения по тому или иному документу градостроительного проектирования имеют право принять любое решение, оспорить его в будущем будет очень сложно. В целом нужно отметить, что работа по совершенствованию процесса градостроительного проектирования, публичных слушаний должна проводиться комплексно по каждому проблемному участку, которые ранее обозначались. Только так можно достичь положительного эффекта от каждой меры по совершенствованию не только градостроительного проектирования, но и публичных слушаний в городах регионального значения.

Список использованной литературы

1. Азбука землепользования и застройки: Главное о Правилах землепользования и застройки в популярном изложении / ЭдуардТрутнев, Леонид Бандорин. - Москва: Фонд «Институт экономики города», 2016. - с.72.

. Антонов А.В. Публичные слушания в сфере градостроительного планирования: новый формат // Практика муниципального управления. - 2013, № 3. - С. 44-49.

3. Арендт Х. Vita activa, или О деятельной жизни. СПб.: Алетейя, 2012. 437с.

. Бартошек М. Римское право: Понятия, термины, определения / Пер. с чешск. М.: Юридическая литература, 1989. 447 с.

5. Градорегулирование: Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. - М.: Фонд "Институт экономики города", 2012. - 296 с. Трутнев Э.К.

. Зиммерман Дж. Прямая демократия в Соединенных штатах Америки: опыт и проблемы // Вестник МГУ. Сер. 11. Право, 2013. № 5. С. 47-55.

7. Омельченко О.А. Всеобщая история государства и права. Учебник. М., 2014. Т. I. 512 с.

. Пиманова М.А. Участие граждан в управлении делами государства// Российский юридический журнал, 2015. № 5. С. 42-47.

. Процесс планирования и участия. Отдел городского планирования в Хельсинки

10. Публичные слушания по вопросам градорегулирования. Рекомендации органам местного самоуправления. Фонд «Институт Экономики Города», Москва 2015

. Руденко В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург. УрО РАН, 2013. 476 с.

12. Рябев В.В. К вопросу о перспективах становления гражданского общества современной России // Общество. Среда. Развитие. - 2012, №. 1. - С. 163-166.

. Скатерщиков С.В., Чистобаев А.И. Принципы территориального планирования и их реализация в Европейском союзе и Российской Федерации // Балтийский регион. - 2014, № 1. - С. 137-148.

. Трансформация города, или Пределы влияния горожан и власти.

. Чистобаев А.И., Красовская О.В., Скатерщиков С.В. Территориальное планирование на уровне субъектов России. - СПб.: СПбГУ, НПИ «ЭНКО», Издательский дом «Инкери», 2010. - 296 с.

. Экологическая культура населения: взгляд петербуржцев / Под ред. А.И. Чистобаева. - СПб.: СПб НЦ РАН, ВВМ: 2015. - 216 с.

17. Botero A. et al. Towards peer-production in public services: Cases from Finland. - 2012.

. Horelli L. et al. When self-organization and urban governance intersect: Two cases from Helsinki // Planning Theory and Practice. Т. 23. - 2015, № 2. - P. 286-302.

19. Kahila-Tani M. et al. Let the Citizens Map - Public Participation GIS as a Planning Support System in the Helsinki Master Plan Process // Planning Practice & Research. - 2015. - P. 1-20.

20. Kalliomäki H. Reframing strategic spatial planning as a ‘coproductive trading zone’ between state-led and place-based interests: Reflections from Maryland and Finland // Land Use Policy. - 2015, Т. 42. - P. 113-123.

21. Mäntysalo R. et al. Legitimacy of Informal Strategic Urban Planning - Observations from Finland, Sweden and Norway // European Planning Studies. Т. 23. - 2015, № 2. - P. 349-366.

22. Mäntysalo R., Kangasoja J.K., Kanninen V. The paradox of strategic spatial planning: A theoretical outline with a view on Finland // Planning Theory & Practice. Т. 16. - 2015, №. 2. - P. 169-183.

23. Mäntysalo R., Saglie I.L., Cars G. Between input legitimacy and output efficiency: Defensive routines and agonistic reflectivity in Nordic land-use planning // European Planning Studies. Т. 19. - 2011, №. 12. - P. 2109-2126.

. Referendums in Europe - an analysis of the legal rules in European states // Report adopted by the Council for Democratic Elections, 2015. (Council of Europe)

. Switzerland’s Referendums (Switzerland’s political system of direct democracy)

|  |  |
| --- | --- |
| **[КНИЖНЫЙ МАГАЗИН](http://учебники.информ2000.рф/chitai.shtml)** |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**ТОВАРЫ для ХУДОЖНИКОВ и ДИЗАЙНЕРОВ**](http://учебники.информ2000.рф/kar.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**АУДИОЛЕКЦИИ**](http://учебники.информ2000.рф/lectr.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**IT-специалисты: ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ**](http://учебники.информ2000.рф/otu.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**ФИТНЕС на ДОМУ**](http://учебники.информ2000.рф/fit1.shtml) |  |