



Харинов И.Н., Сеницына В.А. Право граждан на участие в принятии градостроительных решений в Российской Федерации: юридическая природа и защита. DOI 10.17506/26867206_2022_22_1_131 // Антиномии. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 131–152.

УДК 349.442

DOI 10.17506/26867206_2022_22_1_131

Право граждан на участие в принятии градостроительных решений в Российской Федерации: юридическая природа и защита

Илья Николаевич Харинов

Уральский государственный юридический университет
г. Екатеринбург, Россия
E-mail: kharinov.ilya@gmail.com

Валерия Андреевна Сеницына

Уральский государственный юридический университет
г. Екатеринбург, Россия
E-mail: sinitsina-lera@mail.ru

*Поступила в редакцию 21.06.2021, поступила после рецензирования 26.10.2021,
принята к публикации 15.11.2021*

Актуальность настоящего исследования продиктована тем, что отношения в области градостроительства предполагают интерес граждан к вопросам формирования городского пространства, а также тем, что положения о необходимости обеспечения надлежащего уровня общественного участия в решении этих вопросов получили закрепление в нормативных правовых актах, исходящих от органов власти. Целью данной статьи является установление юридической природы права граждан на участие в принятии градостроительных решений и определение ключевых проблем его защиты как в рамках судебного порядка, так и с помощью внесудебных способов. В работе анализируется конституционно-правовая база указанного права, обосновывается соответствие его сущности концепции субъективного публичного права, исследуются проблемы его судебной защиты, а также приводятся различные способы его защиты во внесудебном порядке. Авторы приходят к выводу о том, что протокол общественных обсуждений или публичных слушаний и заключение об их результатах являются ненормативными правовыми актами, вследствие чего возможно предъявление административного искового заявления о признании их незаконными в порядке, предусмотренном



© Харинов И.Н., Сеницына В.А., 2022

гл. 22 Кодекса административного судопроизводства РФ. С точки зрения авторов статьи, местные референдумы, на которые выносятся вопросы, способные непосредственно повлиять на принятие итоговых градостроительных решений, требуют положительной оценки ввиду обязательности принятых на них населением решений. Представляет интерес перспектива такого внесудебного способа защиты права на участие в принятии градостроительных решений, как отмена изданного муниципального правового акта органами местного самоуправления в порядке самоконтроля.

Ключевые слова: участие граждан в принятии градостроительных решений, принципы градостроительного права, общественные обсуждения, публичные слушания, судебная защита, местный референдум, опрос, отмена муниципального правового акта в порядке самоконтроля

Благодарности: Статья подготовлена в рамках реализации научного проекта «Современное градостроительство: модернизация правового регулирования», отобранного по итогам конкурса научных проектов ведущих научных школ УрГЮУ 2020 г.

Constitutional Control Bodies of the CIS Countries: Order of Formation and Competence

Ilya N. Kharinov

Urals State Law University,
Yekaterinburg, Russia
E-mail: kharinov.ilya@gmail.com

Valeria A. Sinitsyna

Urals State Law University,
Yekaterinburg, Russia
E-mail: sinitsina-lera@mail.ru

Received 21.06.2021, revised 26.10.2021, accepted 15.11.2021

Abstract. The relevance of this study is dictated by the fact that relations in the field of urban planning presuppose the interest of citizens in the formation of urban space, as well as by the fact that the provisions on the need to ensure an appropriate level of public participation have been consolidated in regulatory legal acts emanating from the authorities. The reasoning presented in the article was aimed at establishing the legal nature of the right of citizens to participate in making urban planning decisions, as well as identifying the key problems of its protection within the framework of both judicial procedure and using extrajudicial methods. The article analyzes the constitutional and legal basis of this law, substantiates the correspondence of its essence to the concept of subjective public law, examines the problems of its judicial protection, and also reveals various ways of its protection out of court. The authors come to the conclusion that the protocol and the conclusion on the results of public discussions or public hearings are non-normative legal acts, as a result of which it is possible to file an administrative

statement of claim declaring them illegal in accordance with Chapter 22 of the CAS RF, as well as that cases of local referendums, which are subject to issues that can directly affect the adoption of final urban planning decisions, require a positive assessment due to the obligatory nature of the decisions taken by the population. Meanwhile, the prospect of such an extrajudicial method of protecting the right to participate in making urban planning decisions as the cancellation of a municipal legal act issued by local self-government bodies in the order of self-control is interesting.

Keywords: participation of citizens in making town planning decisions; principles of town planning law; public discussions; public hearings; judicial protection; local referendum; survey; cancellation of a municipal legal act by way of self-control

Acknowledgements: The article was prepared as part of the implementation of the scientific project “Modern urban planning: modernization of legal regulation”, selected according to the results of the competition of scientific projects of the leading scientific schools of Ural State Law University 2020.

For citation: Kharinov I.N., Sinitsyna V.A. Constitutional Control Bodies of the CIS Countries: Order of Formation and Competence, *Antinomies*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 131-152. (in Russ.). DOI 10.17506/26867206_2022_22_1_131.

Введение. Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрК РФ) в качестве одного из принципов, на которых основывается законодательство о градостроительной деятельности, провозглашает положение об участии граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности и обеспечении свободы такого участия (ГрК РФ, 2004: ст. 2, п. 5).

Данный принцип реализуется в контексте проведения общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам ряда градостроительных решений в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, а также прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства (ГрК РФ, 2004: ст. 5.1, п. 1). При этом внимание правоведов приковано прежде всего к исследованию проблематики институциональной составляющей принципа организации и проведения общественных обсуждений и публичных слушаний (см., напр.: Сафарова 2015; Медведев 2017: 91-107; Захаров 2019; Шугрина 2019).

По нашему мнению, необходимо несколько сместить акцент научной дискуссии, избрав в качестве объекта изучения предусмотренную законом возможность участия граждан в принятии градостроительных решений – иначе говоря, необходимо подвергнуть анализу юридическую природу права граждан на участие в принятии градостроительных решений. Исследование вопросов защиты права граждан на участие в принятии градостроительных решений будет составлять предметную область настоящего исследования. При этом под градостроительными решениями будут пониматься нормативные и ненормативные правовые акты органов власти, принимаемые ими в области градостроительной деятельности (о внесении изменений в правила землепользования и застройки, о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид

использования земельного участка или объекта капитального строительства и т.п.)¹.

Подобный подход в настоящий момент является весьма актуальным, что прежде всего обусловлено практикой высказывания гражданами своего мнения в области градостроительной деятельности. Признавая несовершенство общественных обсуждений и публичных слушаний, предусмотренных ГрК РФ, следует отметить, что весьма устойчива тенденция выражения гражданами своего мнения вне рамок таких процедур: нередки случаи, когда они прибегают к одиночным пикетам либо к другим публичным акциям, а также физически препятствуют осуществлению градостроительной деятельности (например, разбивая палаточный лагерь на месте строительства). Думается, что нигилистическое отношение к институту общественных обсуждений и публичных слушаний не способствует эффективной реализации права граждан на участие в принятии градостроительных решений в специальных формах, предусмотренных градостроительным законодательством.

Актуальность изучения юридической природы права граждан на участие в принятии градостроительных решений продиктована также приоритетными направлениями государственной политики в области градостроительной деятельности. В частности, в утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 23.03.2019 № 510-р Методике формирования индекса качества городской среды одним из индикаторов для расчета выступает такой показатель как доля граждан в возрасте 14 лет и старше, вовлеченных в принятие решений по вопросам городского развития, в общей численности городского населения в возрасте 14 лет и старше (Распоряжение № 510-р, 2019). Следовательно, помимо совершенствования городского пространства, важное значение в современных условиях приобретает состояние социальной городской среды – достижение высокого уровня заинтересованности граждан в решении с их участием вопросов в области градостроительной деятельности.

В научной литературе не наблюдается использования конструкции «право граждан на участие в принятии градостроительных решений», проистекающей из ранее указанного принципа. Ученые сосредотачиваются на изучении самого принципа участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности как некоего абстрактного первоначала градостроительного законодательства (см., напр.: Рыженков 2018). Заявляется тезис о наличии правовых и неправовых проблем реализации данного принципа и, по сути, вновь предлагаются пути устранения отрицательных аспектов организации и проведения общественных обсуждений и публичных слушаний.

Смещение фокуса научного дискурса в сторону исследования существа субъективного права обуславливает необходимость изучения вопросов его

¹ В рамках данной статьи не будут рассматриваться вопросы участия граждан в разработке и утверждении градостроительных решений, подготавливаемых иными субъектами градостроительной деятельности (в частности, проектной документации) (см., к примеру, об этом: Помещикова 2011).

защиты, поскольку право требует не только надлежащей нормативной регламентации, но и подкрепленных положительной судебной практикой адекватных механизмов судебной защиты, которые в совокупности позволяют надлежащим образом осуществлять реализацию субъективного права (см.: Медведев 2017: 25).

1. Конституционно-правовая основа права граждан на участие в принятии градостроительных решений

Многие авторы единодушны во мнении, что принцип участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности базируется на конституционном праве граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ) (см., напр.: Болтанова и др. 2021: 39). Данный принцип связан и с конституционным правом на осуществление местного самоуправления (ст. 130 Конституции РФ). Следовательно, право граждан на участие в принятии градостроительных решений является *частным проявлением данных конституционных прав в рамках законодательства о градостроительной деятельности*.

Одним из аспектов указанных конституционных прав является возможность граждан принимать участие в обсуждении проектов решений органов государственной власти и органов местного самоуправления и направлять в эти органы свои предложения (Авакьян 2020: 743). Подобный момент согласуется с общим характером форм реализации права граждан на участие в принятии градостроительных решений – участие в общественных обсуждениях или публичных слушаниях в настоящий момент предполагает привлечение населения к обсуждению проектов градостроительных решений в целях выявления и учета внесенных участниками данных мероприятий предложений и замечаний.

Между тем подобная взаимосвязь конституционного и градостроительного права весьма спорно оценивается высшими судебными инстанциями. Так, Конституционный суд РФ в Определении от 15.07.2010 № 931-О-О указал, что публичные слушания, являясь публично-правовым институтом, назначение которого состоит в обеспечении открытого и свободного обсуждения вопросов, имеющих существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования, тем не менее не являются формой осуществления власти населением (Определение КС РФ № 931-О-О, 2010). Конечной целью процесса обсуждения проектов градостроительных решений на публичных слушаниях выступает выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта.

Исследователи указывают на неприемлемость подобной позиции, изложенной Конституционным судом РФ (см.: Медведев 2017: 98), с чем мы полностью согласны. Однако этим же органом спустя некоторое время была высказана диаметрально противоположная точка зрения: в Определении от 25.09.2014 № 1829-О Конституционный суд РФ прямо отметил, что принятие муниципального правового акта, в котором определяется порядок

организации и проведения публичных слушаний, а также установление законодательством требований к его содержанию направлены на обеспечение права граждан на участие в осуществлении местного самоуправления (Определение КС РФ № 1829-О, 2014).

Очевидно логическое противоречие в том, что нормативное урегулирование порядка проведения публичных слушаний направлено на обеспечение участия граждан в осуществлении местного самоуправления, тогда как само проведение публичных слушаний оценивается вне рамок такой направленности.

Необходимо проводить четкую взаимосвязь между конституционными положениями и содержанием норм ГрК РФ. Это важно для того, чтобы верно оценивать юридическую природу права граждан на участие в принятии градостроительных решений.

2. Право граждан на участие в принятии градостроительных решений как самостоятельное субъективное публичное право

Природу анализируемого права возможно определить в контексте учения о субъективных публичных правах, то есть с точки зрения предусмотренных законом возможностей частных лиц требовать от государства или других наделенных публичной властью образований определенного позитивного или негативного поведения в целях удовлетворения собственного интереса, который гарантируется и охраняется нормами публичного права (Зеленцов 2012: 49).

Основная ценность данной концепции заключается не только в смещении проблематики административного права с чисто управленческой деятельности государства и иных публичных субъектов на изучение статуса человека и гражданина в административных правоотношениях, но и в возможности признания их в качестве равных участников таких правоотношений – не только субъектами подчинения, но и носителями соответствующих прав и обязанностей (см.: Винницкий 2018).

Прежде всего необходимо обосновать обозначенный ранее тезис о становлении на базе принципа градостроительного законодательства самостоятельного субъективного права граждан на участие в принятии градостроительных решений. О самостоятельности данного права будет свидетельствовать соответствие его характеристик признакам субъективного права, выделяемым в теории права (Перевалов 2020: 232-233; Зеленцов 2012: 23-28).

Субъективное право представляет собой юридическую возможность определенного поведения, реализация которой обеспечивается и *гарантируется законом*.

Нормативно право граждан на участие в принятии градостроительных решений в обобщенном виде закреплено в Конституции РФ, а последующая его детальная регламентация производится в нормах ГрК РФ, а также Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Гарантии данного права состоят в следующем.

Во-первых, общественные обсуждения и публичные слушания являются не только формой учета мнения населения, но и одновременно стадией принятия решений по ряду вопросов (Шугрина 2019: 32). Без их проведения невозможно утвердить проекты ряда градостроительных решений – иное будет означать нарушение процедуры их принятия.

Во-вторых, в заключении о результатах общественных обсуждений и публичных слушаний должны быть приведены аргументированные доводы о целесообразности или нецелесообразности учета внесенных участниками предложений и замечаний (ГрК РФ, 2004: ст. 5.1, п. 22, пп. 5). К сожалению, следует признать, что это законодательное предписание зачастую игнорируется организаторами данных мероприятий (см., напр.: Иванова, Бернюкевич 2019), равно как и в целом не признается прямая корреляция между отрицательным мнением общественности по поводу проекта градостроительного решения и необходимостью отказа органов власти от практической реализации строительного проекта.

Субъективное право как юридическая возможность отличается также определенностью, поскольку оно имеет свои *пределы дозволенной реализации*.

В рамках общественных обсуждений граждане имеют право вносить предложения и замечания, касающиеся проекта градостроительного решения, посредством официального сайта, а также путем направления письменных обращений в уполномоченный орган власти, а в случае проведения публичных слушаний – в письменной или устной форме в ходе проведения собраний участников (ГрК РФ, 2004: ст. 5.1, п. 10).

С одной стороны, высказанные предложения и замечания подлежат учету органами власти при принятии итоговых решений в области градостроительной деятельности. Данное обстоятельство направлено на поиск баланса интересов – публичных, связанных с необходимостью развития территории, и частных, возникающих у граждан и строительных организаций (Шугрина, Петухов 2018). При этом некоторые судебные инстанции констатируют возможность достижения такого баланса. Так, Верховный суд РФ в Апелляционном определении от 25.05.2017 № 83-АПГ17-7 отметил, что территориальное планирование должно обеспечивать не только права и законные интересы собственников и обладателей иных прав на земельные участки, но и защищаемые законом права и интересы иных физических и юридических лиц, а также публичные интересы, которые могут вступать в объективное противоречие с интересами собственников и обладателей иных прав на земельные участки (Апелляционное определение... № 83-АПГ17-7, 2017).

Однако, с другой стороны, вопрос учета общественного мнения остается болезненным в отечественной практике проведения общественных обсуждений и публичных слушаний, что связано с отрицанием ранее упомянутой корреляции, а также с отсутствием четких критериев учета такого мнения и механизмов преодоления возникающих разногласий (см.: Помещикова 2007).

Субъективное право является юридической возможностью, в основе которой лежит *удовлетворение интересов управомоченных лиц*.

В рамках права граждан на участие в принятии градостроительных решений интерес заключается в возможности влиять на судьбу территории, в границах которой гражданин постоянно проживает и (или) является правообладателем земельных участков, расположенных на них объектов капитального строительства или помещений, являющихся частью указанных объектов (ГрК РФ, 2004: ст. 5.1, п. 2).

Вместе с тем судебная практика по оспариванию решений органов власти в области градостроительства свидетельствует о том, что подобный интерес не удовлетворяется, поскольку мнение, высказанное участниками общественных обсуждений или публичных слушаний, зачастую не становится основой для принятия итогового решения.

Наличие субъективного права как меры возможного поведения управомоченного лица характеризуется *соотнесенностью с мерой должного поведения обязанных лиц*.

В силу этого на органах власти лежат следующие обязанности:

1. Организовать процедуру общественных обсуждений или публичных слушаний в соответствии с законодательно предусмотренными этапами (ГрК РФ, 2004: ст. 5.1, п. 4-5).

2. Организовать каждый из этапов в соответствии с требованиями, предусмотренными для каждого из них (ГрК РФ, 2004: ст. 5.1, п. 6-26).

3. Соблюсти установленные законом сроки проведения отдельных этапов общественных обсуждений или публичных слушаний, в частности распространения оповещения о начале данных мероприятий (ГрК РФ, 2004: ст. 5.1, п. 8), опубликования заключения об их результатах (ГрК РФ, 2004: ст. 5.1, п. 25).

4. Включить в устав муниципального образования положения или принять отдельный муниципальный правовой акт, посвященный вопросам проведения общественных обсуждений или публичных слушаний, не предусмотренным ГрК РФ (ГрК РФ, 2004: ст. 5.1, п. 24).

Следует согласиться с профессором А.Б. Зеленцовым, что субъективное право граждан и юридические обязанности, возложенные на органы власти, имеют своим объектом определенное *социальное благо* (Зеленцов 2012: 26). Применительно к сфере градостроительной деятельности таким социальным благом выступает легитимизированное градостроительное решение, которое, с одной стороны, отвечает требованиям экономической целесообразности, а с другой – соответствует реальным потребностям граждан, проживающих на территории размещения строительного объекта.

Исследователи справедливо утверждают, что законность общественным обсуждениям и публичным слушаниям должен придавать не факт их проведения в любом виде, а факт того, что предложенный проект был изменен или отклонен сообразно высказанным на слушаниях замечаниям (см.: Медведев 2017: 103). Следовательно, градостроительное решение, реализуемое вне зависимости от позиции граждан, может быть социальным благом, служащим интересам не всех участников градостроительной деятельности.

Доступ к социальному благу должен осуществляться в рамках строгих юридических процедур.

Вопросы организации и проведения общественных обсуждений и публичных слушаний регулируются как нормами ГрК РФ, так и муниципальными правовыми актами.

Наконец, субъективное право включает в себя ряд правомочий, обеспечивающих его всестороннюю реализацию (Матузов, Малько 2004: 191).

Так, право граждан на участие в принятии градостроительных решений состоит из следующих правомочий:

1. Право на собственные активные действия – например, вносить предложения и замечания по проектам в любых предусмотренных законом формах (ГрК РФ, 2004: ст. 5.1, п. 10).

2. Право требования соответствующего поведения от обязанного лица – например, требовать консультирования посетителей экспозиции представителями организатора общественных обсуждений или публичных слушаний и (или) разработчика проекта, подлежащего рассмотрению на общественных обсуждениях или публичных слушаниях (ГрК РФ, 2004: ст. 5.1, п. 9).

Между тем в рамках данного права фактически отсутствуют правомочия притязания и пользования.

Последнее, наш взгляд, в праве граждан на участие в принятии градостроительных решений существовать не может, поскольку социальное благо данных правоотношений не предполагает механизма пользования с возможностью извлечения из него каких-либо полезных свойств.

Правомочие притязания, то есть возможность прибегнуть к государственному принуждению в случае неисполнения другой стороной своей обязанности, в свою очередь, также не предусмотрено действующим законодательством. Отчасти это вызвано спецификой права, которое реализуется в рамках многоэтапной процедуры (возможность прибегать к инструментам принуждения на каждом из этапов тормозила бы общий ход ее осуществления). Однако в то же время недейственным является, в частности, механизм рассмотрения обращений граждан по поводу отдельных процедурных нарушений, поскольку письменные обращения могут рассматриваться в течение 30 дней со дня регистрации (см.: Федеральный закон № 59-ФЗ, 2006), тогда как общественные обсуждения и публичные слушания в среднем проводятся в срок от 1 до 3 месяцев (к примеру, в Екатеринбурге – в срок не более 2 месяцев)¹.

Итак, право граждан на участие в принятии градостроительных решений является реальным и самостоятельным субъективным правом, которое при этом носит публичный характер, поскольку оно предусмотрено нормами публичного (прежде всего конституционного и административного)

¹ Решение Екатеринбургской городской Думы Свердловской области «Об утверждении Положения «О порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании «город Екатеринбург» // Вестник Екатеринбургской городской Думы. 10.04.2006. № 108.

права и состоит в возможности граждан принимать участие в общественных обсуждениях и публичных слушаниях, требуя от их организаторов и иных ответственных за подготовку проекта градостроительного решения лиц соблюдения порядка их подготовки и проведения.

Данное право имеет природу индивидуализированного субъективного публичного права, *проистекающего из статутных публичных прав на управление делами государства и осуществление местного самоуправления, предусмотренных Конституцией Российской Федерации* (Зеленцов 2012: 83-91).

3. Судебная защита права граждан на участие в принятии градостроительных решений

Право граждан на участие в принятии градостроительных решений является несбалансированным. Это проявляется как в рамках внутренних правомочий, так и с точки зрения правомочия на защиту (прежде всего судебную), поскольку судебными инстанциями неоднозначно оценивается возможность обратиться за судебной защитой данного права.

Судами нередко высказывается позиция о том, что протокол и заключение о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний, обладая рекомендательным характером, в принципе не являются правовыми актами ненормативного характера, из чего, во-первых, следует фактическая невозможность нарушения ими прав граждан, а во-вторых, невозможность обжалования данных актов в суде (см.: Медведев 2016).

С подобной позицией нельзя согласиться. Об этом пишут и авторы научных изысканий по теме разрешения городских конфликтов (см., напр.: Медведев 2017: 134). Протокол и заключение о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний *обладают свойствами ненормативных правовых актов* (Ростова 2008: 16), поскольку рассчитаны на однократное применение в конкретной ситуации, а также носят обязывающий характер. Это подтверждается целым рядом положений градостроительного законодательства:

1. Заключение о результатах общественных обсуждений и публичных слушаний обязательно учитывает данные, зафиксированные в протоколе их проведения (ГрК РФ, 2004: ст. 5.1, п. 22, пп. 3).

2. Итоговое градостроительное решение принимается с учетом протокола и заключения о результатах общественных обсуждений и публичных слушаний (в частности, они являются обязательным приложением к проекту генерального плана (ГрК РФ, 2004: ст. 24, п. 12), с их учетом утверждается документация по планировке территории (ГрК РФ, 2004: ст. 45, п. 13.1).

3. Заключение о результатах общественных обсуждений и публичных слушаний подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, и размещается на официальном сайте уполномоченного органа (ГрК РФ, 2004: ст. 5.1, п. 23).

Не стоит смешивать возможность принять градостроительное решение, отличное от мнений, высказанных участниками общественных обсуждений и публичных слушаний, которой обладают органы власти, и воз-

возможность пренебречь актами, оформляющими результаты общественных обсуждений и публичных слушаний, которая законодательством не предусмотрена.

Защита права граждан на участие в принятии градостроительных решений должна осуществляться по правилам, предусмотренным гл. 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Возникает вопрос о предмете административного искового заявления. В судебной практике встречаются заявления административных истцов о признании протоколов публичных слушаний незаконными¹, а также административные иски, в которых содержатся требования о признании результатов публичных слушаний недействительными (совместно с требованием о признании недействительным заключения по результатам публичных слушаний), однако в последнем случае истцы также апеллируют к проведению публичных слушаний с нарушением закона². Следовательно, требование о признании протокола и (или) заключения о результатах общественных обсуждений и публичных слушаний незаконными и будет составлять предмет административного искового заявления по данной категории дел.

Решение Зеленоградского районного суда г. Москвы от 14.06.2017 по делу № 02А-0110/2017, на которое мы ссылались выше, представляет интерес, поскольку недействительность публичных слушаний граждане отчасти связывали с тем, что предложенный строительный проект не отвечает интересам населения, так как направлен не на возведение социального объекта, а на извлечение коммерческой выгоды, опасен, альтернативы ему не предложено, а замечания участников публичных слушаний к сведению не приняты, признаны нецелесообразными.

На наш взгляд, в данном случае граждане предприняли попытку защитить не право на участие в принятии градостроительных решений, а другие права – на благоприятную окружающую или комфортную городскую среду, защита которых в любом случае требует обжалования итогового градостроительного решения.

Между тем защита права граждан на участие в принятии градостроительных решений должна исходить из принципа «*нарушение права граждан на участие в принятии градостроительных решений делает итоговое градостроительное решение неlegitimным*». При этом такого рода нарушения имеют место в случае несоблюдения процедуры проведения общественных обсуждений или публичных слушаний.

Судебная практика знает немало подобных примеров. Так, уполномоченными органами может быть превышен срок проведения публичных

¹ См., напр.: Решение Пушкинского городского суда от 06.11.2015 по делу № 2А-5780/2015 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru/>.

² См., напр.: Решение Зеленоградского районного суда г. Москвы от 14.06.2017 по делу № 02А-0110/2017 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru/>.

слушаний, в который включается период со дня оповещения жителей муниципального образования о времени и месте их проведения до дня опубликования заключения об их результатах¹, такие мероприятия могут проводиться в неподходящем помещении и в неудобное для граждан время (например, в 20 ч²). Существуют прецеденты фальсификации волеизъявления граждан: искажение их выступлений на публичных слушаниях, подделка подписей в пользу строительного проекта (см.: Медведев 2017: 102-103).

Однако судами делается вывод о том, что решение, принятое по итогам общественных обсуждений или публичных слушаний, не может нарушать какие-либо права административного истца и в том случае, когда был нарушен установленный порядок их проведения³.

Подобное обстоятельство свидетельствует о нивелировании судами значения не только права граждан на участие в принятии градостроительных решений, но и провозглашенного в ГрК РФ принципа участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности.

Вместе с тем в судебной практике имеются и позитивные примеры. В частности, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда РФ отменила решения нижестоящих судов и приняла по делу новое решение, удовлетворив требования истцов, которые просили признать недействительным распоряжение Департамента городского имущества г. Москвы в части утверждения проекта межевания территории, а также выдвигали ряд связанных с этим требований.

Верховный суд отметил, что хоть проект межевания и прошел процедуру публичных слушаний, но на них присутствовал лишь один собственник жилого помещения, проживающий в одном корпусе дома, в то время как собственникам помещений других корпусов о проводившихся слушаниях известно не было, об их проведении они не извещались, какие-либо объявления о проведении публичных слушаний на информационных стендах корпусов многоквартирного дома отсутствовали. Вследствие этого *формальное проведение публичных слушаний без уведомления о них жителей других корпусов дома не позволило выявить общественное мнение по вопросу формирования спорного земельного участка*⁴.

Верховным судом РФ не раз отмечалась чрезмерная формальность, препятствующая реализации права граждан на участие в принятии градостроительных решений.

¹ Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 28.01.2010 по делу № А67-4999/2009 // СПС «КонсультантПлюс».

² Апелляционное определение Московского городского суда от 02.06.2017 по делу № 33а-3610/2017 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации: сайт. URL: <https://sudact.ru/>.

³ Апелляционное определение Московского городского суда от 06.02.2020 по делу № 33а-658/2020 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации: сайт. URL: <https://sudact.ru/>.

⁴ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 06.08.2019 № 5-КГ19-140 // СПС «КонсультантПлюс».

Так, по одному из дел Судебная коллегия по административным делам оставила в силе решение суда первой инстанции, поддержавшего граждан, оспаривавших правила землепользования и застройки города по мотиву многочисленных нарушений, допущенных организатором публичных слушаний при их подготовке и проведении. Одним из самых вопиющих нарушений в данном деле, на наш взгляд, является то, что содержание проекта и объявление о проведении публичных слушаний были опубликованы органом местного самоуправления лишь в приложении к информационному изданию, что *с учетом его тиража в 30 экз.*, из которых 9 экз. распространяются в различных государственных и муниципальных органах и учреждениях, *является недостаточным для информирования населения муниципального образования численностью более 22 тыс. чел.*¹.

Прямое нарушение права граждан на участие в принятии градостроительных решений также имеет место в ситуации, когда уполномоченными органами *процедура общественных обсуждений или публичных слушаний не проводилась вовсе*².

В указанных примерах граждане оспаривали итоговое градостроительное решение, что полностью подтверждает правильность и действенность принципа о нелегитимности итогового акта, которому предшествовали нарушения права граждан на участие в принятии градостроительных решений³.

4. Внесудебные способы защиты права граждан на участие в принятии градостроительных решений

4.1. Отсутствие единообразия судебной практики и пренебрежение со стороны органов власти процедурой общественных обсуждений или публичных слушаний приводят к ситуации, когда граждане ищут иные способы защиты своего права на участие в принятии градостроительных решений.

В качестве ординарного способа защиты данного права ранее были рассмотрены вопросы его судебной защиты. Однако практика показывает,

¹ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 30.03.2016 № 29-АПГ16-4 // СПС «КонсультантПлюс».

² См., напр.: Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 10.01.2018 № 78-АПГ17-20 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Добавим, что поскольку итоговые градостроительные решения могут являться не только ненормативными правовыми актами (к примеру, разрешение на условно разрешенный вид использования земельного участка (ГрК РФ, 2004: ст. 39), но и правовыми актами нормативного характера (к примеру, решение об утверждении правил землепользования и застройки (ГрК РФ, 2004: ст. 32), то признание их недействительными может осуществляться *по правилам, предусмотренным гл. 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации*. Следовательно, защита права граждан на участие в принятии градостроительных решений может осуществляться и в рамках такого порядка.

что граждане пытаются реализовать право на участие в принятии градостроительных решений в контексте форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, а именно *с помощью процедур местного референдума и опроса граждан* (Федеральный закон № 131-ФЗ, 2003: ст. 22, 31).

Относительно местного референдума прослеживается определенная тенденция – принятие решения о назначении местного референдума зачастую зависит от того, вопрос о строительстве каких объектов органы местного самоуправления готовы вынести на местный референдум. Относительно местного референдума интересна хоть и непрочная, но все же сформировавшаяся тенденция. Она связана с тем, вопрос о строительстве каких объектов органы местного самоуправления готовы одобрить для местного референдума, принимая решение о его назначении.

Так, 90% участников проведенного в марте 2021 г. местного референдума в Аяно-Майском районе Хабаровского края дали отрицательный ответ на вопрос о реализации на данной территории комплексного проекта «Аянский газохимический парк» с объектами инфраструктуры. При этом органы прокуратуры пытались обжаловать решение о назначении референдума, а по окончании голосования – его результаты. Однако Девятый кассационный суд встал на сторону жителей, признав голосование состоявшимся¹.

Вместе с тем неудачными стали попытки проведения местных референдумов по вопросам строительства торгово-развлекательного центра в парке Интернационалистов в Санкт-Петербурге², а также часовни во имя Андрея Первозванного в сквере напротив главного корпуса Южно-Уральского государственного университета в Челябинске³. Между тем оба проекта так и не были реализованы вследствие масштабной огласки конфликтов между гражданами и властями в СМИ и социальных сетях⁴.

Очевидно, что ситуации вокруг проекта «Аянский газохимический парк» возведение объектов капитального строительства было тесно связано с вопросами обеспечения благоприятной окружающей среды. В этом случае граждане гораздо активнее высказывают свою позицию, а власти понимают, что принятие решения, противоречащего интересам населения, способно повлечь общественное недовольство уже в ходе и, разумеется, после окончания строительства.

¹ Суд во Владивостоке одобрил референдум в Хабаровском крае. URL: <https://todaykhv.ru/news/policy/33987/> (дата обращения: 23.03.2021).

² ЗакС отклонил заявку на референдум по парку Интернационалистов. URL: <https://karpovka.com/2018-07-04/zaks-otklonil-zayavku-na-referendum-po/> (дата обращения: 23.03.2021).

³ Сквер раздора: общественность и церковь попробовали договориться по поводу часовни у ЮУрГУ. URL: <https://newdaynews.ru/chel/647634.html> (дата обращения: 23.03.2021).

⁴ Смольный отказался от идеи строительства океанариума в парке Интернационалистов. URL: https://www.dp.ru/a/2019/05/08/Smolnij_otkazalsja_ot_ide (дата обращения: 23.03.2021); Из сквера рядом с ЮУрГУ исчезла часовня. URL: <https://newdaynews.ru/chel/662659.html> (дата обращения: 23.03.2021).

С объектами гражданского назначения подобной корреляции практически не наблюдается. Наиболее частая причина отказа в проведении местного референдума в подобных случаях – неопределенность вопроса, ответ на который предлагается дать на референдуме¹. Некоторые исследователи размышляют о том, насколько допустимо выносить на местный референдум вопрос, который, по сути, уже является предметом деятельности органов местного самоуправления, отмечая в данной ситуации явный законодательный пробел (см., напр.: Шугрина 2011).

Между тем описываемая тенденция не является устойчивой, поскольку практика свидетельствует о том, что органы местного самоуправления готовы отказываться в проведении местных референдумов и по вопросам строительства объектов, возведение которых способно оказать негативное воздействие на окружающую среду².

В части практики проведения опросов следует заключить, что, поскольку, в отличие от решения, принятого на местном референдуме (Федеральный закон № 131-ФЗ, 2003: ст. 22, п. 7), результаты опроса носят рекомендательный характер (Федеральный закон № 131-ФЗ, 2003: ст. 31, п. 1), органы власти охотнее готовы предоставлять гражданам возможность его организации и проведения. В этой связи можно вспомнить опрос относительно места строительства собора Святой Великомученицы Екатерины в Екатеринбурге, который, однако, был проведен уже после негативной реакции со стороны населения и персонального высказывания по ситуации со стороны президента России³.

Представленные рассуждения позволяют сделать вывод о том, что *формы участия населения в осуществлении местного самоуправления (местный референдум и опрос граждан) не позволяют обсуждать сами градостроительные решения*, поскольку ГрК РФ предусмотрены специальные формы участия граждан в принятии градостроительных решений – общественные обсуждения или публичные слушания.

На местных референдумах решаются, а на опросах обсуждаются вопросы целесообразности и необходимости самого факта будущего осуществления градостроительной деятельности. Очевидно, что в таком случае позитивно следует оценивать проведения местных референдумов, итоги которых становятся предтечей непосредственной разработки проектов градостроительных решений.

Данные вопросы, безусловно, требуют более детального анализа. Однако в рамках краткого изложения проблемы стоит подчеркнуть, что любые практики, направленные на обеспечение участия граждан в принятии

¹ См., напр.: ЗакС отклонил референдум о судьбе парка Интернационалистов «за неопределенность». URL: <https://www.fontanka.ru/2018/07/04/058/> (дата обращения: 23.03.2021).

² См., напр.: Депутаты отклонили референдум по Томинскому ГОКу. URL: <http://activatica.org/blogs/view/id/2653/title/deputaty-otklonili-referendum-po-tominskomu-goku> (дата обращения: 23.03.2021).

³ Власти Екатеринбурга опубликовали итоги опроса о месте строительства храма. URL: <https://ria.ru/20191016/1559849503.html> (дата обращения: 23.03.2021).

решений органами власти, по нашему мнению, следует оценивать положительно¹.

4.2. Поскольку в большинстве случаев протокол и заключение о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний утверждаются органами местного самоуправления, то эти документы вполне можно отнести к муниципальным правовым актам (Федеральный закон № 131-ФЗ, 2003: ст. 2, ч. 1).

В связи с этим, на наш взгляд, в качестве эффективного внесудебного способа защиты прав граждан на участие в принятии градостроительных решений вполне может выступать отмена таких актов в порядке самоконтроля утвердившими их органами на основании соответствующих жалоб населения и (или), например, по требованию прокуратуры.

Так, ч. 1 ст. 48 Федерального закона № 131-ФЗ прямо закрепляет возможность отмены изданного муниципального правового акта в порядке самоконтроля, не дифференцируя полномочия в зависимости от вида акта (нормативный он или индивидуальный).

При этом мы не видим препятствий для реализации приведенной нормы, поскольку, в отличие от благоприятствующих административных актов, отмена которых недопустима (см.: Винницкий, Харинов 2020), в данном случае, при отмене протокола или заключения, нарушения принципа защиты доверия к деятельности публичной администрации не происходит² (поскольку итоговое градостроительное решение еще не принято), а приоритет должен отдаваться принципу законности в деятельности органов публичной власти.

Выводы. Право граждан на участие в принятии градостроительных решений, базирующееся на принципе участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, а также на принципе обеспечения свободы такого участия, является самостоятельным субъективным публичным правом, обеспечивающим возможность населения муниципального образования и правообладателей недвижимости быть участниками процедуры принятия градостроительного решения, способного затронуть их права и законные интересы.

¹ Добавим, что одной из наиболее ярких непосредственных форм участия граждан в принятии градостроительных решений является голосование собственников жилья о «вхождении» в проект комплексного развития территории жилой застройки: для включения многоквартирного дома требуется набрать более двух третей голосов «за», а для исключения дома из проекта достаточно более трети голосов «против» (ЖК РФ, 2004: ст. 46, ч. 1.3).

² Подробнее о применении данного принципа в судебно-арбитражной практике, см.: Кассационное определение Верховного Суда Российской Федерации от 08.06.2018 № 4-КГ18-9; п. 30 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2019) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 25.12.2019); Определения Верховного Суда Российской Федерации от 03.04.2018 № 4-КГ18-4; от 17.04.2018 № 4-КГ18-3; от 30.04.2018 № 4-КГ18-66; от 17.08.2018 № 4-КГ18-50.

Возможны как судебные, так и не менее эффективные внесудебные способы защиты права граждан на участие в принятии градостроительных решений. Такая защита должна исходить из того, что нарушение данного права вследствие допущенных при организации и проведении общественных обсуждений или публичных слушаний нарушений делает итоговое градостроительное решение нелегитимным. По большей части защита права граждан на участие в принятии градостроительных решений реализуется в процедуре оспаривания итоговых градостроительных решений как нормативных правовых актов, так и как правовых актов ненормативного характера, однако, по нашему мнению, также не существует законодательных препятствий для обжалования протоколов и заключений по итогам общественных обсуждений или публичных слушаний как ненормативных правовых актов в соответствии с гл. 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Отказ судов осуществлять защиту права граждан на участие в принятии градостроительных решений связан со спецификой форм, в которых данное право реализуется. Очевидно, что институт общественных обсуждений и публичных слушаний в современной России требует реформирования, поскольку фактически рекомендательный характер итогов данных мероприятий приводит к тому, что в сознании представителей власти смешивается возможность признать высказанное гражданами мнение нецелесообразным и не подлежащим учету с возможностью ограничить предусмотренное законом право граждан высказать свое мнение по проекту градостроительного решения.

В научных публикациях высказываются различные предложения по преобразованию данного института: придать результатам общественных обсуждений и публичных слушаний обязательный для органов власти характер (см.: Трофимов 2009), разработать критерии учета общественного мнения, выявляемого в ходе данных мероприятий (см., напр.: Помещикова 2007), либо же кардинально реформировать подходы к содержанию общественных обсуждений и публичных слушаний (см., напр.: Иванова, Бернюкевич 2019; Крымов 2012).

На наш взгляд, предпочтительным является третий подход, реализация которого потребует дальнейших исследований зарубежного опыта и позитивных отечественных практик вовлечения общественности в принятие властных решений.

Потенциальные изменения института общественных обсуждений и публичных слушаний неизбежно повлекут за собой изменение практики защиты права граждан на участие в принятии градостроительных решений. Если такие изменения будут связаны с тем, что высказанное гражданами мнение будет направлено на принятие совместного компромиссного решения, то и защита права участвовать в его принятии будет осуществляться гораздо активнее и эффективнее

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Авакьян С.А. 2020. Конституционное право России : Учебный курс. В 2 т. Т. 1. 6-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма : Инфра-М. 864 с.

Болтанова Е.С. и др. 2021. Градостроительное право : учебник / Е.С. Болтанова, О.А. Романова, Л.Е. Бандорин. Москва : Проспект. 312 с.

Винницкий А.В. 2018. Учение о субъективных публичных правах: формирование, кризис и возрождение // Право и политика. № 12. С. 12-26. DOI 10.7256/2454-0706.2018.12.28431.

Винницкий А.В., Харин И.Н. 2020. Отмена в порядке самоконтроля благоприятствующих административных актов // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». № 6. С. 50-63. DOI 10.34076/2219-6838-2020-6-50-63.

Захаров И.В. 2019. К вопросу о существовании публичных слушаний и общественных обсуждений // Муниципалитет: экономика и управление. № 2 (27). С. 91-98. URL: <https://municipality.expert/issue/2019/02/08> (дата обращения: 10.03.2021).

Зеленцов А.Б. 2012. Субъективное публичное право : учеб. пособие. Москва : Изд-во Рос. ун-та дружбы народов. 146 с.

Иванова З.И., Бернюкевич Т.В. 2019. Градостроительная политика и практика публичных слушаний в Российской Федерации // Вестник Забайкальского государственного университета. Т. 25, № 9. С. 52-60. DOI 10.21209/2227-9245-2019-25-9-52-60.

Крымов С.А. 2012. Зарубежный опыт организации публичных слушаний в градостроительной деятельности // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). № 4. С. 77-90.

Матузов Н.И., Малько А.В. 2004. Теория государства и права : учебник. Москва : Юристъ. 528 с.

Медведев И.Р. 2016. Проблемы оспаривания публичных слушаний (на примере Москвы) // Арбитражный и гражданский процесс. № 1. С. 57-64.

Медведев И.Р. 2017. Разрешение городских конфликтов. Москва : Инфотропик Медиа. 372 с.

Перевалов В.Д. 2020. Теория государства и права : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма : Инфра-М. 496 с.

Помещикова С.А. 2007. Учет мнения населения в градостроительной деятельности // Конституционное и муниципальное право. № 7. С. 35-40.

Помещикова С.А. 2011. Публичность и экологический контроль при осуществлении градостроительства // Конституционное и муниципальное право. № 8. С. 59-62.

Ростова А.Г. 2008. Ненормативные правовые акты как основания возникновения, изменения и прекращения правоотношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Владимир. 27 с.

Рыженков А.Я. 2018. Принцип участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности: теория и практика // Гуманитарные и юридические исследования. № 2. С. 169-176.

Сафарова М.Д. 2015. Практика применения института публичных слушаний в градорегулировании // Имущественные отношения в Российской Федерации. № 9 (168). С. 21-35; № 10 (169). С. 52-58.

Трофимов М.С. 2009. Рекомендательный и обязательный характер мнения населения, выявленного органами местного самоуправления на основе проведения публичных слушаний и опросов граждан // Северо-Кавказский юридический вестник. № 1. С. 70-74.

Шугрина Е.С. 2011. Конституционное право на осуществление местного самоуправления при решении вопросов, связанных с землепользованием и градостроительством // Муниципальная власть. № 1. С. 66-69.

Шугрина Е.С., Петухов Р.В. 2018. Управление территорией: поиск баланса частных и публичных интересов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. № 1. С. 9-16.

Шугрина Е.С. 2019. Публичные слушания и общественные обсуждения как инструмент выявления мнения населения по вопросам городского развития // Градостроительное право. № 4. С. 30-34.

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года). URL: <https://base.garant.ru/10103000/> (дата обращения: 10.03.2021).

Градостроительный кодекс Российской Федерации (ГрК РФ) от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1, ч. 1. Ст. 16. URL: <https://base.garant.ru/12138258/>. (дата обращения: 10.03.2021).

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 года № 21-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391. URL: <https://base.garant.ru/70885220/>. (дата обращения: 10.03.2021).

Жилищный кодекс Российской Федерации (ЖК РФ) от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1, ч. 1. Ст. 14. URL: <https://base.garant.ru/12138291/>. (дата обращения: 10.03.2021).

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. URL: <https://base.garant.ru/186367/>. (дата обращения: 10.03.2021).

Федеральный закон от 02 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2006. 05 мая.

Распоряжение Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 510-р (ред. от 30.12.2020) «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72104984/>. (дата обращения: 10.03.2021).

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15.07.2010 № 931-О-О «По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга “О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге”, статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга “О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге”». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1695953/>. (дата обращения: 10.03.2021).

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25.09.2014 № 1829-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества “Мичурина-Трудобеликовский” на нарушение конституционных прав и свобод частью 6 статьи 120 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70687586/>. (дата обращения: 10.03.2021).

Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 25.07.2017 № 83-АПГ17-7. URL: <https://>

legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-25052017-n-83-avg17-7/. (дата обращения: 10.03.2021).

References

Appeal ruling of the Judicial Board for Administrative Cases of the Supreme Court of the Russian Federation dated 25.07.2017 No. 83-APG17-7, available at: <https://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-25052017-n-83-avg17-7/> (accessed March 10, 2021). (in Russ.).

Avakian S.A. *Constitutional Law of Russia : A training course, in 2 vols., vol. 1*, 6th ed., rev. and augm., Moscow, Norma, Infra-M, 2020, 864 p. (in Russ.).

Boltanova E.S., Romanova O.A., Bandorin L.E. *Urban planning law : textbook*, Moscow, Prospekt, 2021, 312 p. (in Russ.).

Code of Administrative Procedure of the Russian Federation No. 21-FZ of March 8, 2015 (with amendments and additions), *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*, 2015, no. 10, art. 1391, available at: <https://base.garant.ru/70885220/> (accessed March 10, 2021). (in Russ.).

Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993), available at: <https://base.garant.ru/10103000/> (accessed March 10, 2021). (in Russ.).

Decree of the Government of the Russian Federation No. 510-r dated March 23, 2019 (ed. dated 12/30/2020) "On approval of the Methodology for the formation of the Urban Environment Quality Index", available at: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72104984/> (accessed March 10, 2021). (in Russ.).

Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003 "On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation" (with amendments and additions), *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*, 2003, no. 40, art. 3822, available at: <https://base.garant.ru/186367/> (accessed March 10, 2021). (in Russ.).

Federal Law No. 59-FZ of May 02, 2006 "On the procedure for considering appeals from citizens of the Russian Federation", *Rossiyskaya Gazeta*, 2006, May 05. (in Russ.).

Housing Code of the Russian Federation No. 188-FZ dated December 29, 2004 (with amendments and additions), *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*, 2005, no. 1, pt. 1, art. 14, available at: <https://base.garant.ru/12138291/> (accessed March 10, 2021). (in Russ.).

Ivanova Z.I., Bernyukevich T. Urban Policy and Practice of Public Hearings in Russia, *Transbaikal State University Journal*, 2019, vol. 25, no. 9, pp. 52-60. DOI 10.21209/2227-9245-2019-25-9-52-60. (in Russ.).

Krymov S.A. Foreign Experience of Public Hearings in Urban Development, *Moscow University Bulletin. Series 21. Public Administration*, 2012, no. 4, pp. 77-90. (in Russ.).

Matuzov N.I., Malko A.V. *Theory of State and law : textbook*, Moscow, Yurist, 2004, 528 p. (in Russ.).

Medvedev I.R. Problems of Contesting Public Hearings (As Exemplified by Moscow), *Arbitrazh and Civil Procedure*, 2016, no. 1, pp. 57-64. (in Russ.).

Medvedev I.R. *Resolution of urban conflicts*, Moscow, Infotropik Media, 2017, 372 p. (in Russ.).

Perevalov V.D. *Theory of State and law : textbook*, 4th ed., rev. and augm., Moscow, Norma, Infra-M, 2020, 496 p. (in Russ.).

Pomeshchikova S.A. Publicity and environmental control in the implementation of urban planning, *Constitutional and Municipal Law*, 2011, no. 8, pp. 59-62. (in Russ.).

Pomeshchikova S.A. Taking into account the opinion of the population in urban planning, *Constitutional and Municipal Law*, 2007, no. 7, pp. 35-40. (in Russ.).

Rostova A.G. *Non-normative legal acts as grounds for the emergence, modification and termination of legal relations: abstr. of diss.*, Vladimir, 2008, 27 p. (in Russ.).

Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 25.09.2014 No. 1829-O "On refusal to accept for consideration the complaint of the Closed Joint Stock Company "Michurina-Trudobelikovsky" on violation of constitutional rights and freedoms by Part 6 of Article 120 of the Arbitration Procedural Code of the Russian Federation", available at: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70687586/> (accessed March 10, 2021). (in Russ.).

Ryzhenkov A. The Principle of Participation of Citizens and Their Associations in Urban Planning: Theory and Practice, *Humanities and law research*, 2018, no. 2, pp. 169-176. (in Russ.).

Safarova M.D. Practice of the Institute of Public Hearings in Town Planning, *Property Relations in the Russian Federation*, 2015, no. 9 (168), pp. 21-35; no. 10 (169), pp. 52-58. (in Russ.).

Shugrina E.S. Constitutional right to exercise local self-government in solving issues related to land use and urban planning, *Munitsipal'naya vlast'*, 2011, no. 1, pp. 66-69. (in Russ.).

Shugrina E.S. Public Hearings and Public Discussions as an Instrument of Research of the Opinion of the Population About Urban Development Issues, *Town-planning law*, 2019, no. 4, pp. 30-34. (in Russ.).

Shugrina E.S., Petukhov R.V. Territory Management: Search for a Balance of Private and Public Interests, *Municipal property: economics, law, management*, 2018, no. 1, pp. 9-16. (in Russ.).

The ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 15.07.2010 No. 931-O-O "On the complaint of citizen Andronova Olga Olegovna for violation of her constitutional rights by the provisions of Articles 39 and 40 of the Urban Development Code of the Russian Federation, Article 13 of the Law of St. Petersburg "On Urban Development Activities in St. Petersburg", Articles 7 and 8 of the Law of St. Petersburg "On the procedure for organizing and conducting public hearings and informing the public when carrying out urban planning activities in St. Petersburg"", available at: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1695953/> (accessed March 10, 2021). (in Russ.).

Town-planning Code of the Russian Federation (GrK RF) dated December 29, 2004 No. 190-FZ (with amendments and additions), *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*, 2005, no. 1, pt. 1, art. 16, available at: <https://base.garant.ru/12138258/> (accessed March 10, 2021). (in Russ.).

Trofimov M.S. The Recommendatory and Obligatory Character of the Population Opinion, Revealed by the Bodies of Selfgovernment on the Basis of the Conducting Hearings and Polls of the Citizens, *Severo-Kavkazskiy yuridicheskiy vestnik*, 2009, no. 1, pp. 70-74. (in Russ.).

Vinnitskiy A.V. The doctrine of subjective public rights: formation, crisis and revival, *Law and Politics*, 2018, no. 12, pp. 12-26. DOI 10.7256/2454-0706.2018.12.28431. (in Russ.).

Vinnitskiy A.V., Kharinov I.N. *Cancellation of Favourable Administrative Acts by Way of Self-Control*, *Electronic supplement to "Russian Juridical Journal"*, 2020, no. 6, pp. 50-63. DOI 10.34076/2219-6838-2020-6-50-63. (in Russ.).

Zakharov I.V. On the Issue of Substance of Public Hearings and Public Discussions, *Municipality: Economics and Management*, 2019, no. 2(27), pp. 91-98, available at: <https://municipality.expert/issue/2019/02/08> (accessed March 10, 2021). (in Russ.).

Zelentsov A.B. *Subjective public law : a textbook*, Moscow, Izdatel'stvo Rossiyskogo universiteta druzhby narodov, 2012, 146 p. (in Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Илья Николаевич Харинов

кандидат юридической наук, доцент
кафедры земельного, градостроительного
и экологического права Уральского государственного
юридического университета,
г. Екатеринбург, Россия;
SPIN-код: 7828-3682;
E-mail: kharinov.ilya@gmail.com

Валерия Андреевна Синицына

магистрант Уральского государственного
юридического университета, г. Екатеринбург,
Россия;
SPIN-код: 3570-3429;
E-mail: sinitsina-lera@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Ilya N. Kharinov

Candidate of legal sciences, Associate
Professor at the Department of Land, Urban
Planning and Environmental Law, Ural State
Law University, Yekaterinburg, Russia;
SPIN-код: 7828-3682;
E-mail: kharinov.ilya@gmail.com

Valeria A. Sinitsyna

Master's student of the Ural State Law
University, Yekaterinburg, Russia;
SPIN-код: 3570-3429;
E-mail: sinitsina-lera@mail.ru