



ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

**Анализ практики организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам**

Подготовлено за счет средств Целевого капитала ИЭГ в 2021 г.

2021 г.

# План презентации

1

Актуальность вопросов развития процедур публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам в российских городах

2

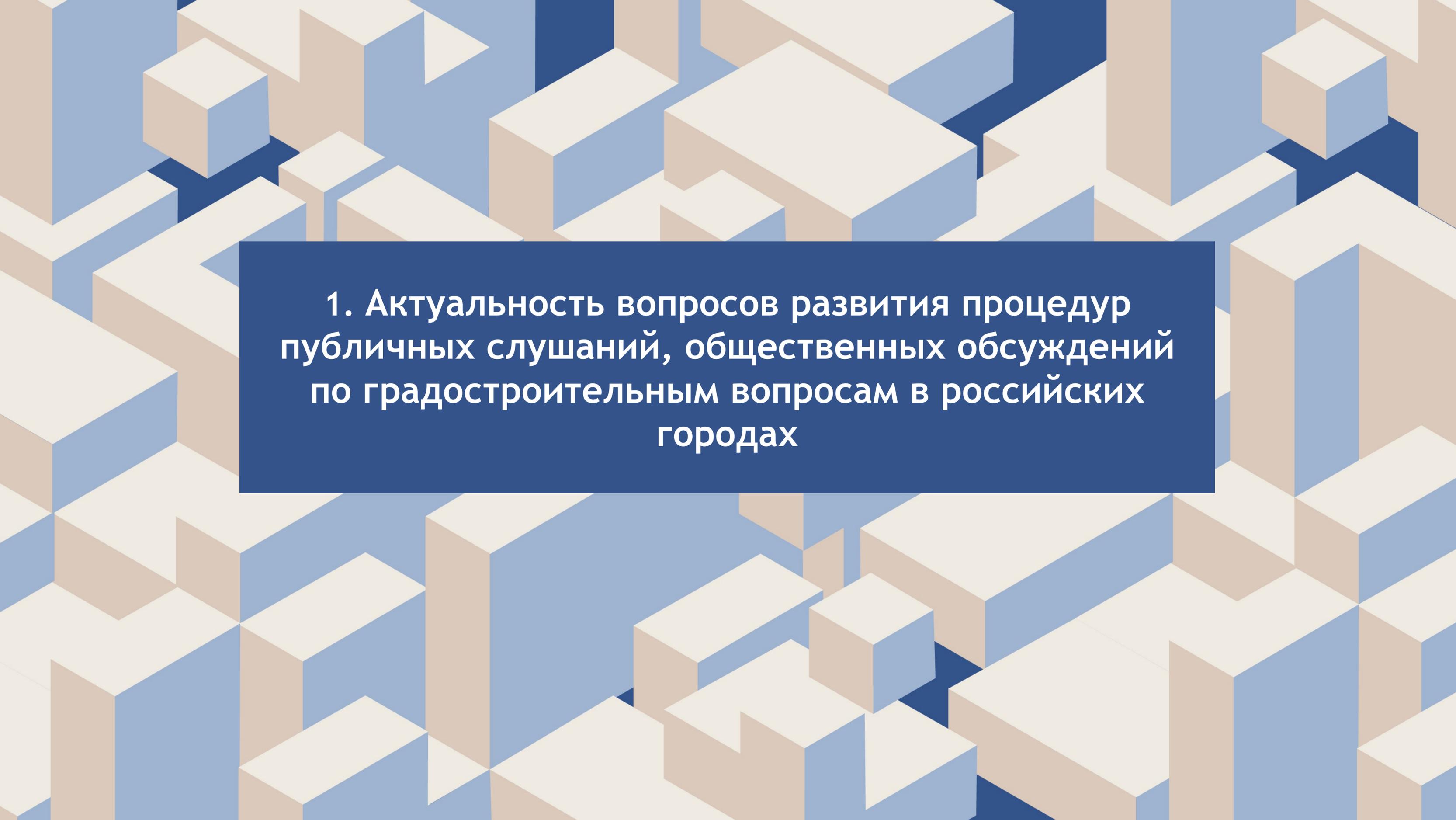
Анализ правового регулирования процедур публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам в 10 крупных городах

3

Анализ судебной практики организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам

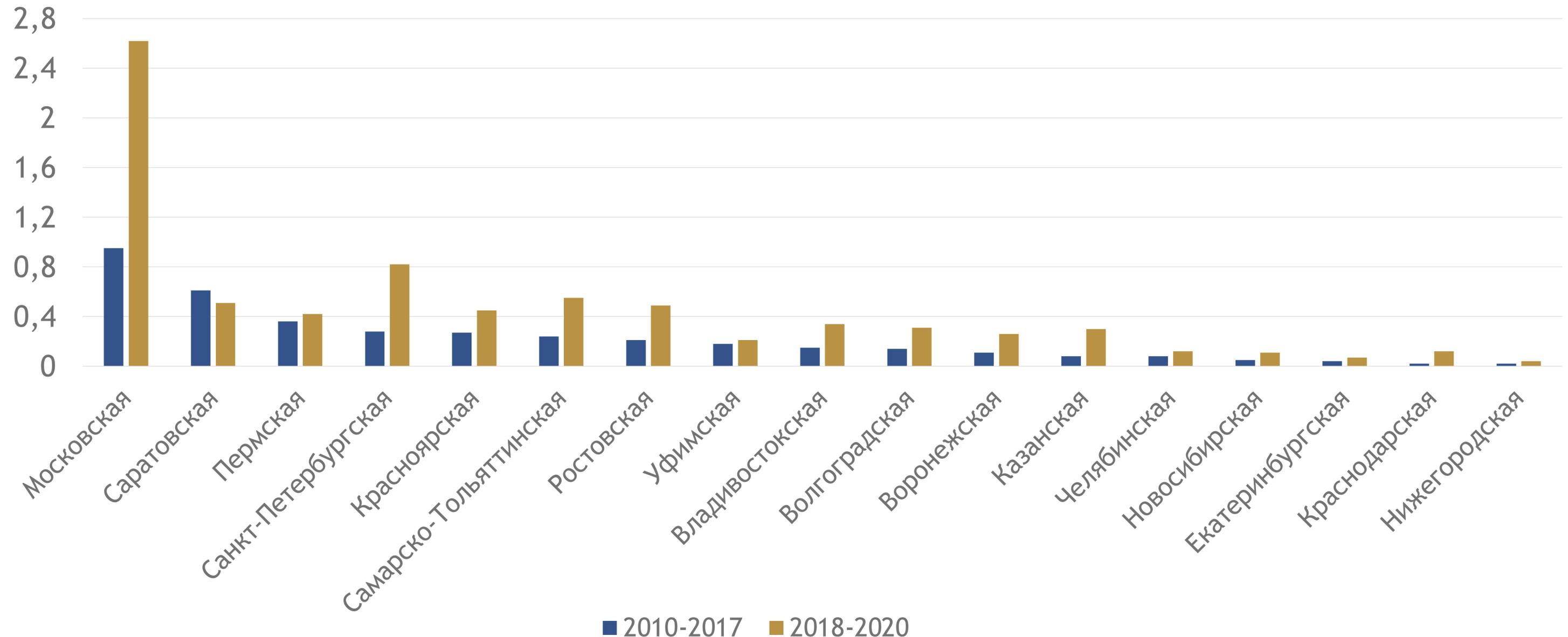
4

Анализ практики организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам в 10 крупных городах



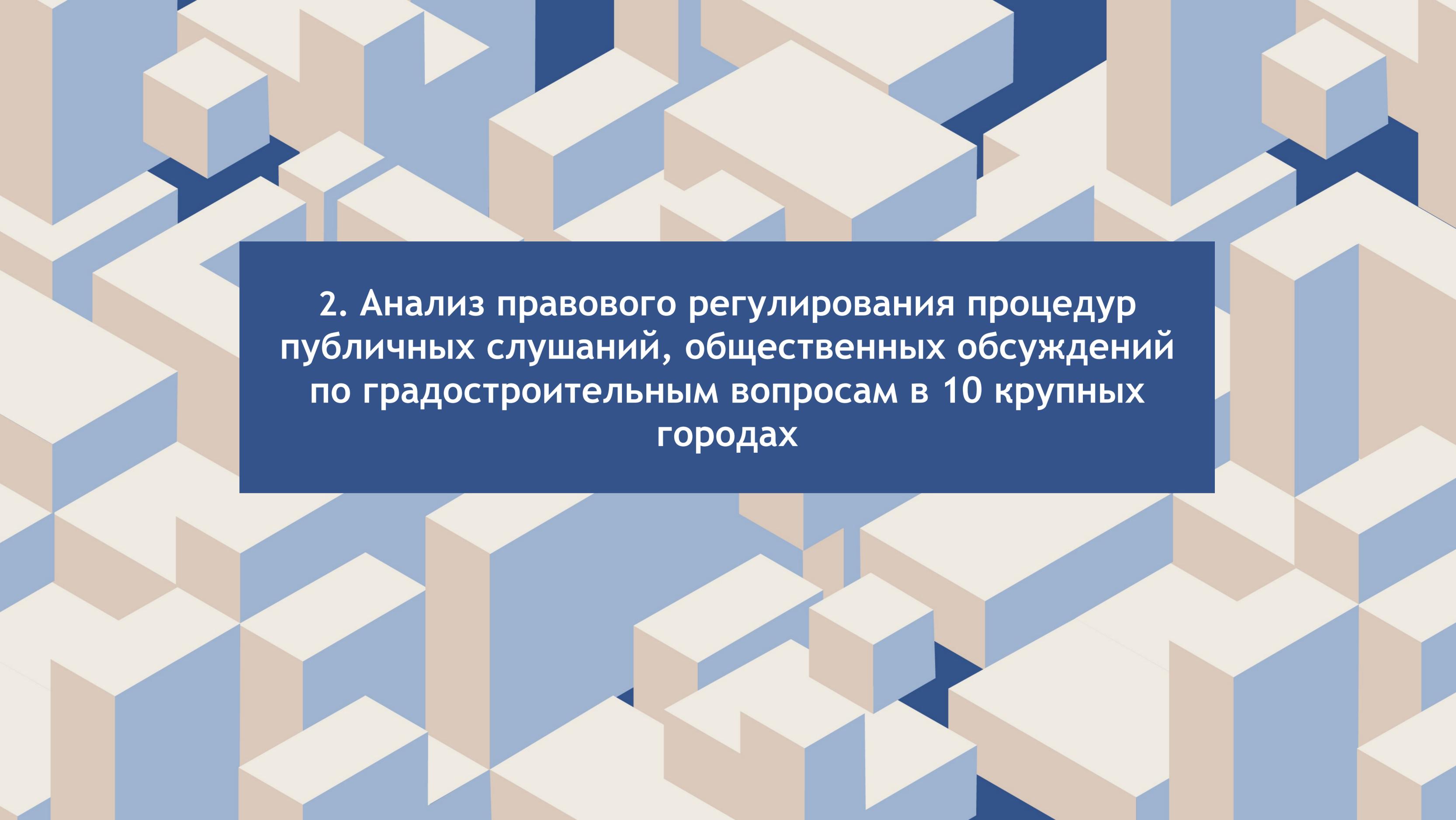
**1. Актуальность вопросов развития процедур  
публичных слушаний, общественных обсуждений  
по градостроительным вопросам в российских  
городах**

# Уровень градостроительной конфликтности устойчиво возрастает в последние 10 лет - процедуры поиска общественного консенсуса необходимы для снижения конфликтности



Уровень градостроительной конфликтности увеличился во всех агломерациях кроме Саратовской, где отмечается снижение на 16%. Наиболее интенсивным можно считать увеличение уровня градостроительной конфликтности в Московской, Санкт-Петербургской, Самарско-Тольяттинской и Ростовской агломерациях.





**2. Анализ правового регулирования процедур публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам в 10 крупных городах**

# Общие положения об институте публичных слушаний/общественных обсуждений

- Публичные слушания (ПС), а с 2017 г.\* также общественные обсуждения (ОО) - правовой институт, предполагающий обсуждение с участием жителей проектов документов до их утверждения органами местного самоуправления (далее - ОМСУ)
- ГрК РФ предусмотрены особенности осуществления ПС/ОО в сфере градостроительной деятельности (ст. 5<sup>1</sup> ГрК РФ), в том числе особенности в отношении отдельных проектов документов, выносимых на ПС/ОО (ст. 24, 28, 31-33, 39, 40, 43, 45, 46 ГрК РФ)
- Полномочия по установлению **порядка организации и проведения ПС/ОО** закреплены за представительными **ОМСУ** (ч. 24 ст. 5<sup>1</sup> ГрК РФ)



\* Формат **общественных обсуждений** появился в связи с принятием Федерального закона от 29 декабря 2017 года № 455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»



# Основания обязательного проведения публичных слушаний/общественных обсуждений

- Проекты документов/решений, подлежащие **обязательному рассмотрению** на ПС/ОО (ч.1 ст. 5<sup>1</sup> ГрК РФ)
  - проекты генеральных планов (ГП), правил землепользования и застройки (ПЗЗ), правил благоустройства территории (ПБ) или проекты внесения изменений в указанные документы
  - проекты планировки территории (ППТ), проекты межевания территорий (ПМТ) или проекты внесения изменений в указанные документы
  - проекты решений о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства (УВРИ)
  - проекты решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции ОКС (ОТКЛ)
- ГрК РФ **предусмотрены исключительные случаи**, при которых по представленным выше проектам документов **ПС/ОО не проводятся** (например, при внесении в ГП изменений, предусматривающих изменение границ населенных пунктов в целях жилищного строительства (ч.18 ст. 24 ГрК РФ)
- **ОМСУ вправе устанавливать дополнительные случаи**, в которых в целях обсуждения тех или иных градостроительных инициатив **проводятся ПС/ОО**



# Кто может быть участником публичных слушаний/общественных обсуждений

## По проектам ГП, ПЗЗ, ПБ, ППТ, ПМТ (ч.2 ст. 5<sup>1</sup> ГрК РФ)

1. Граждане, **постоянно проживающие** на территории, в отношении которой подготовлены данные проекты: *«жители»*
2. Правообладатели находящихся в границах этой территории земельных участков (ЗУ) и (или) расположенных на них объектов капитального строительства (ОКС): *«правообладатели недвижимости»*
3. Правообладатели помещений, являющихся частью указанных объектов капитального строительства

## По проектам решений об УВРИ, ОТКЛ (ч.3 ст. 5<sup>1</sup> ГрК РФ)

1. Граждане, постоянно проживающие в пределах территориальной зоны, в границах которой расположен соответствующий ЗУ или ОКС
2. Правообладатели находящихся в границах этой территориальной зоны ЗУ и (или) расположенных на них ОКС
3. Постоянно проживающие в границах ЗУ, прилегающих (смежных) к ЗУ, в отношении которого подготовлены данные проекты: *«соседи - жители»*
4. Правообладатели ЗУ, прилегающих (смежных) к ЗУ и (или) расположенных на них ОКС, в отношении которого подготовлены данные проекты: *«соседи - правообладатели недвижимости»*
5. Правообладатели помещений, являющихся частью ОКС, в отношении которого подготовлены данные проекты
6. Правообладатели недвижимости, подверженной риску негативного воздействия на окружающую среду в результате реализации данных проектов (в отдельных случаях)



# Содержание и последовательность процедур публичных слушаний/общественных обсуждений

## Этапы ПС (ч.4 ст. 5<sup>1</sup> ГрК РФ)

оповещение о начале ПС (в СМИ)

размещение проекта и информационных материалов к нему на официальном сайте ОМСУ и открытие экспозиции (экспозиций) проекта (очно)

проведение экспозиции/экспозиций проекта (очно)

проведение собрания/собраний участников (очно)

подготовка и оформление протокола ПС

подготовка и опубликование заключения о результатах ПС

## Этапы ОО (ч.5 ст. 5<sup>1</sup> ГрК РФ)

оповещение о начале ОО (в СМИ)

размещение проекта и информационных материалов к нему на официальном сайте ОМСУ/ в инф. системе/ на рег. портале гос./мун. услуг и открытие экспозиции /экспозиций проекта (в интернете)

проведение экспозиции/экспозиций проекта (в интернете)

подготовка и оформление протокола ОО

подготовка и опубликование заключения о результатах ОО

Осуществляются параллельно

Осуществляются параллельно



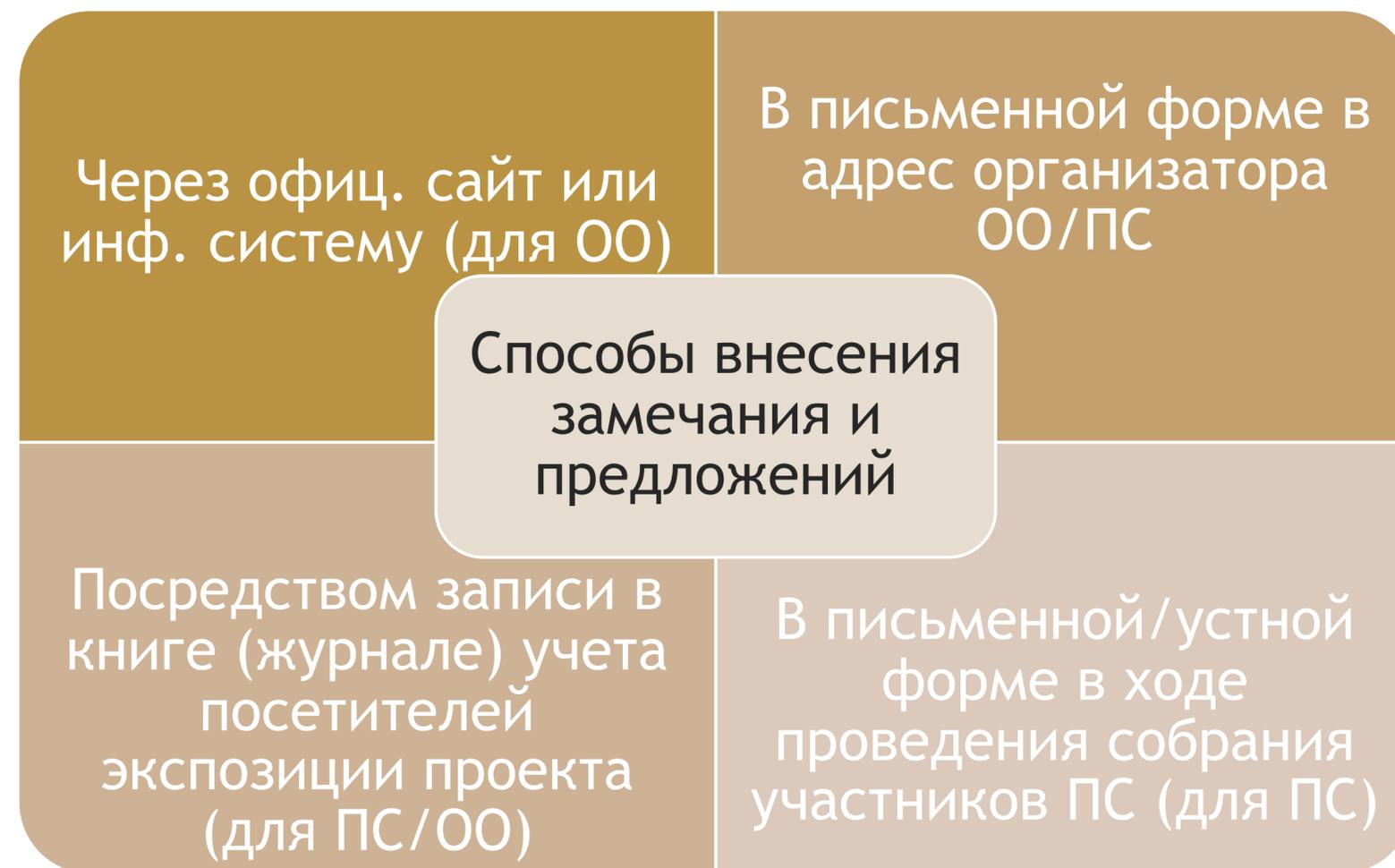
## Способы доведения до общественности информации о предстоящих публичных слушаниях/общественных обсуждениях (ч.8 ст. 5<sup>1</sup> ГрК РФ)

- Опубликование проекта в порядке, предусмотренном для муниципальных правовых актов, а также в СМИ
- Размещение проекта на официальном сайте ОМСУ или в информационных системах
- Размещение проекта на информационных стендах, оборудованных около здания ОМСУ, уполномоченного на организацию и проведение ПС/ОО
- Размещение в местах массового скопления граждан и в иных местах, расположенных на территории, в отношении которой подготовлен соответствующий проект
- Иные способы, обеспечивающие доступ участников ПС/ОО к такой информации (в инициативном порядке могут определяться ОМСУ), в том числе, например, адресное оповещение граждан-жителей и (или) правообладателей недвижимости при ПС/ОО по ППТ, ПМТ



## Внесение предложений и замечаний, касающихся проекта, от участников ПС/ОО (ч.10 ст. 5<sup>1</sup> ГрК РФ)

- Осуществляется в период размещения проекта, информационных материалов к нему, а также в период проведения экспозиции
- Правом внесения предложений и замечаний наделены **участники ПС/ОО, прошедшие идентификацию** (представившие сведения о себе и документы, подтверждающие такие сведения)
- Замечания и предложения **подлежат регистрации, а также обязательному рассмотрению** организатором ОО/ПС



# Анализ нормативного правового регулирования порядка организации и проведения публичных слушаний/общественных обсуждений в 10 городах

- Анализ НПА осуществлялся **в отношении муниципальных правовых актов (МПА) следующих городов:** Нижний Новгород, Краснодар, Екатеринбург, Казань, Пермь, Уфа, Волгоград, Воронеж, Ростов-на-Дону, Самара
- Оценка на предмет регламентации порядка организации и проведения публичных слушаний базировалась на **анализе следующих МПА:**
  - Уставов
  - МПА, утвердивших Положения о порядке проведения ПС/ОО по вопросам градостроительной деятельности муниципального образования
  - МПА, утвердивших Правила землепользования и застройки муниципальных образований
  - МПА, определяющих порядок деятельности и состав органа, являющегося организатором ОО/ПП

# Особенности нормативного регулирования процедуры организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений в рассматриваемых городах

Критерий сравнения	Город									
	Нижний Новгород	Краснодар	Екатеринбург	Казань	Пермь	Уфа	Волгоград	Воронеж	Ростов-на-Дону	Самара
Формат обсуждения	Все проекты по ГрК РФ - ОО	ГП, ПЗЗ, ППТ, ПМТ - ОО УВРИ/ОТКЛ - ПС	Все проекты по ГрК РФ - ОО	Все проекты по ГрК РФ - ОО	Все проекты по ГрК РФ - ПС	Все проекты по ГрК РФ - ОО	ПЗЗ, ППТ, ПМТ ГП, УВРИ, ОТКЛ - ПС	Все проекты по ГрК РФ - ПС/ОО (решается индивидуально)	Все проекты по ГрК РФ - ПС. На период ковида - ОО	Все проекты по ГрК РФ - ПС/ОО (решается индивидуально)
Доп. основания проведения ПС/ОО	-			1) проекты схемы теплоснабжения 2) установление публичных сервитутов	Границы РЗТ*	-				1) установление публичных сервитутов 2) предоставление ЗУ для нового строительства
Исключения для ПС/ОО	-		ППТ, ПМТ для территорий КУРТ*	-		+	-	+	-	
Предельные срок проведения ПС/ОО	Совпадают со сроками/интервалами, указанными в ГрК РФ					Конкретизированы для каждого типа проекта	Совпадают со сроками/интервалами, указанными в ГрК РФ			
Определение предмета ПС/ОО	-	-	-	+		-	-	-	+	-

## Примечание:

\* указанные исключения не могут быть применены в связи с вступлением в силу Федерального закона от 30 декабря 2020 года № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий», упразднившего существовавшие ранее институты комплексного развития территории

## Список сокращений:

ГП - проект генерального плана/проект изменений в него; ПЗЗ - проект правил землепользования и застройки/проект изменений в него

ППТ - проект планировки территории; ПМТ - проект межевания территории

УВРИ - проекта решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства

ОТКЛ - проект решения об отклонении от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства

РЗТ - развитие застроенных территорий; КУРТ- комплексное устойчивое развитие территорий



# Особенности нормативного регулирования процедуры организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений в рассматриваемых городах

Критерий сравнения	Город									
	Нижний Новгород	Краснодар	Екатеринбург	Казань	Пермь	Уфа	Волгоград	Воронеж	Ростов-на-Дону	Самара
Участники ПС/ОО	Категории участников, предусмотренные ГрК РФ				Все жители	Категории участников, предусмотренные ГрК РФ			Все жители	Категории участников, предусмотренные ГрК РФ
Наличие требования о необходимости предварительной проверки проекта на соотв. ТР	Только в отношении проекта ПЗЗ				В отношении каждого из типов проектов	-	Только в отношении проекта ПЗЗ		-	В отношении проектов ПЗЗ, УВРИ, ОТКЛ
Противоречия ПЗЗ, Устава, Положения в части ПС/ОО	+	-			+	+	-	+	-	
	В части сроков, форм обсуждения				В части сроков ПС по ПЗЗ	В части форм обсуждения		В части форм обсуждения		
Состав Комиссий	Только представители АДМ	Представители АДМ, общественности и	Только представитель и АДМ	Представители АДМ, общественности и	Есть пред-ли общественности, бизнеса, отдельных профессий (архитекторов, риелторов)	Представители АДМ, городского совета	Только представители АДМ	Представители АДМ, городского совета, региональных органов гос. власти	Состав не определен	Только представители АДМ
Экспозиция (формат)	Очная			Заочная	Очная			Очная/заочная	Очная	

## Список сокращений:

ПЗЗ - проект правил землепользования и застройки/проект изменений в него

ППТ - проект планировки территории; ПМТ - проект межевания территории

УВРИ - проекта решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства

ОТКЛ - проект решения об отклонении от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства

Комиссия - Комиссия по вопросам землепользования и застройки

ТР- технические регламенты



# Оценка лучших практик нормативного регулирования порядка организации и проведения ПС/ОО, которые могут быть заимствованы другими муниципальными образованиями

№	Аспект правового регулирования	МО
1	Регламентация требований к формату демонстрационных материалов рассматриваемого на ПС/ОО проекта (состав сведений, формат/масштаб предоставления, обеспечение читаемости схем и т. д.), при несоблюдении которых может быть отказано в организации и проведении ПС/ОО	Уфа
2	Регламентация порядка проведения собраний участников при ПС	Ростов-на-Дону
3	Требование о необходимости подготовки заключения о соответствии требованиям технических регламентов в отношении проектов всех документов/решений в сфере градостроительства, а не только проекта ПЗЗ	Пермь
4	Запрет проведения ПС/ОО в нерабочие, праздничные и выходные дни, а также в рабочие часы в будние (рабочие) дни	Пермь
5	Закрепление принципов проведения ПС/ОО, в т. ч.: заблаговременность оповещения/ознакомления жителей с материалами проекта, полнота, достоверность и доступность информации по проектам, обеспечение равного доступа к проекту, учет замечаний и предложений по проекту	Воронеж
7	Установление ответственности должностных лиц за нарушение порядка организации и проведения ПС/ОО	Волгоград



## Основные выводы по результатам анализа

- Все исследованные города, за исключением Перми и Ростова-на-Дону, **перешли на формат именно ОО при обсуждении основных градостроительных инициатив**, что, с одной стороны, делает процесс обсуждения более оперативным (доступ к материалам обеспечивается дистанционно), но, с другой стороны, ограничивает возможность выражения своего мнения отдельных социальных групп населения (в частности, пенсионеров)
- Большинство исследуемых городов **не используется право на установление особенностей проведения ПС/ОО в МПА**: фактически дублируются нормы ГрК РФ с их незначительными уточнениями
- В МПА **остается нерегламентированным порядок и формат предоставляемых для рассмотрения материалов проекта**, не обеспечивается возможность визуального восприятия (удобства) сути предлагаемых градостроительных инициатив
- В МПА **отсутствуют требования к профессиональной компетенции лиц, осуществляющих консультирование** в рамках проведения экспозиции, что препятствует юридически четкой аргументации как о законности предлагаемых проектом решений, так и консультаций по вопросам, связанным с возможным затрагиванием прав и интересов участников ПС/ОО





### **3. Анализ судебной практики организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам**

## Методология выборки судебных решений для анализа

- Для поиска судебных решений использовался информационный блок «Судебная практика» СПС «КонсультантПлюс»
- **Поиск судебных решений** осуществлялся не по территориальному принципу (не в привязке к исследуемым 10 городам), а **по функциональной связи судебных решений с соответствующими статьями ГрК РФ**, регламентирующими общий порядок (ст. 5<sup>1</sup> ГрК РФ) и особенности проведения публичных слушаний по проектам отдельных градостроительных решений (ст. 24, 28, 31, 39, 40, 45, 46 ГрК РФ)
- В ходе анализа рассматривались преимущественно решения судов высших инстанций (Конституционного суда РФ, Верховного Суда РФ), апелляционной (арбитражные апелляционные суды, апелляционные суды общей юрисдикции), кассационной (определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ, арбитражные суды округов) инстанций. Положения указанных судов формировались с учетом результатов рассмотрения соответствующих споров в нижестоящих судах (судах первой и (или) апелляционной инстанций)
- Из общего количества судебных решений по указанной проблематике осуществлена выборка решений, вынесенных судами в период с **1.01.2015 по 31.12.2020 г.** (результаты судебной практики за период до 2015 года явились предметом исследования предшествующей работы ИЭГ по рассматриваемой теме (М.Д. Сафарова, «Публичные слушания по вопросам градорегулирования», 2015 г., <http://www.urbanecomonomics.ru/node/4122> )



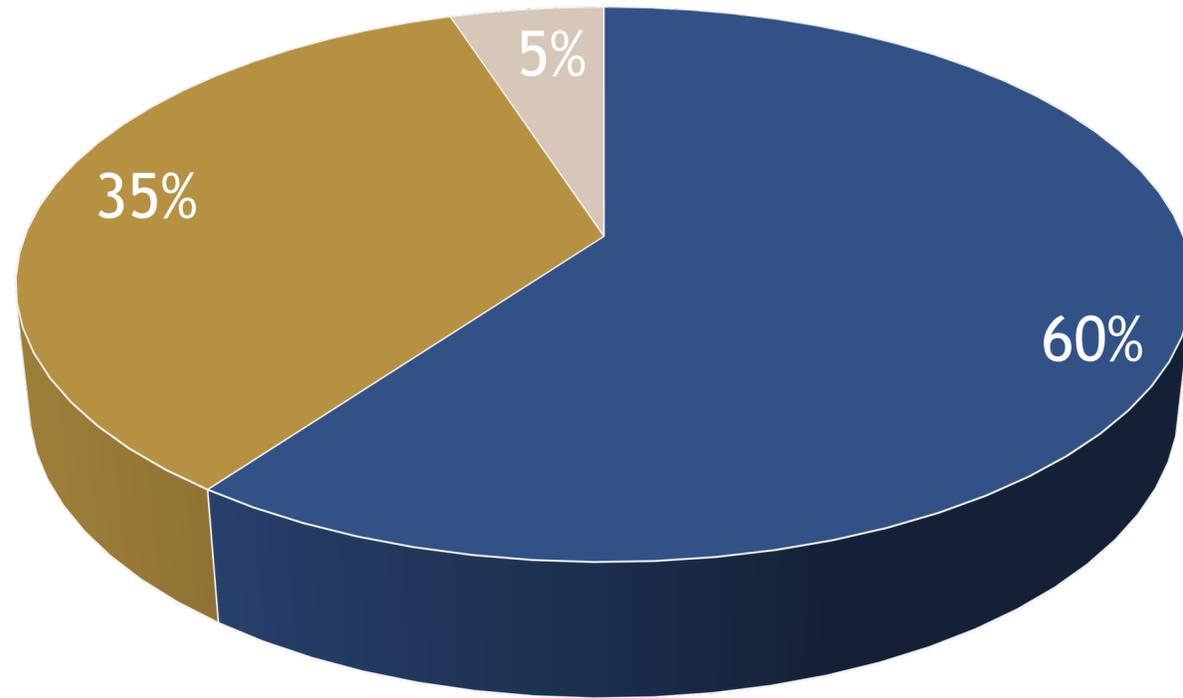
# Основные предпосылки судебных конфликтов, обусловленных несовершенством института публичных слушаний/общественных обсуждений

- Решения, принимаемые на ПС/ОО, носят **рекомендательный характер**
- У жителей городов, включая правообладателей недвижимости, отчетливо сформировался **стереотип** о том, что ПС/ОО являются **неэффективным инструментом обсуждения** градостроительных решений отдельных муниципальных образований в связи с рекомендательным характером таких решений
- В силу действующего правового регулирования **бремя доказывания факта нарушений** процедуры организации и проведения ПС/ОО лежат **на истце** - инициаторе оспаривания соответствующих принимаемых решений, осуществляемых действий в рамках ПС/ОО
- С развитием цифровых технологий предпочтение все чаще отдается формату ОО, нежели ПС, последний, в свою очередь, предполагает очное обсуждение выносимых на обсуждение градостроительных инициатив. В связи с этим в отдельных муниципалитетах **не всегда обеспечивается техническая возможность участия в ОО** заинтересованным лицам



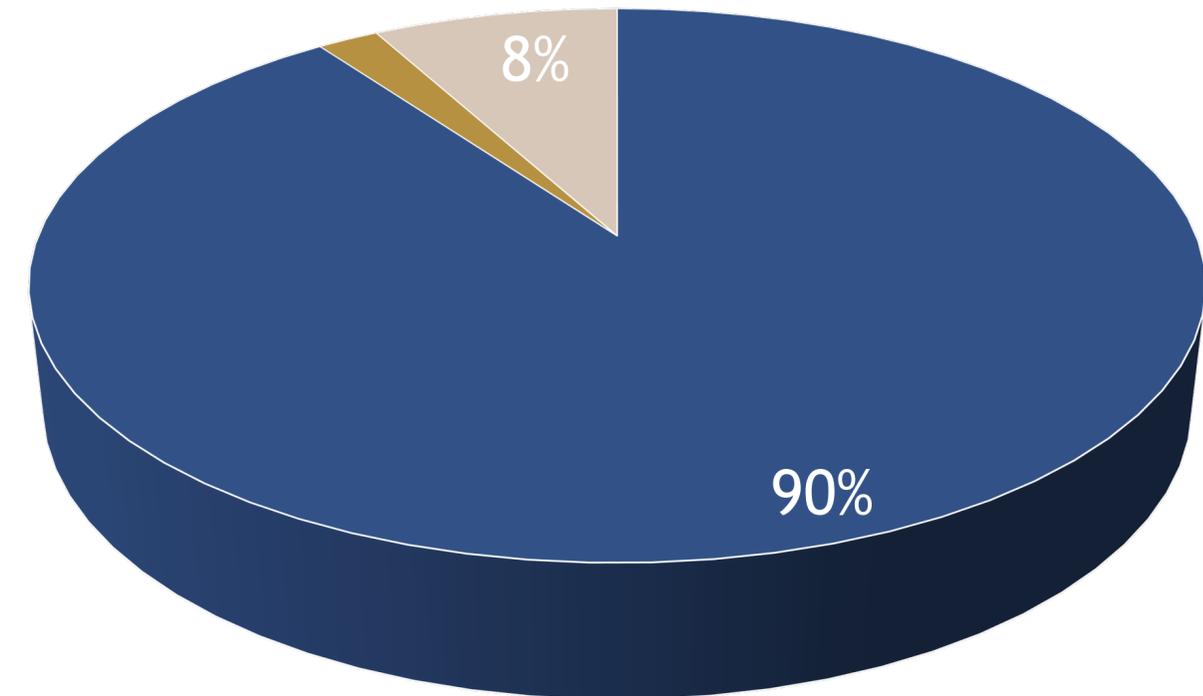
# Распределение субъектов исковых требований по истцам и ответчикам

Распределение субъектов исковых требований по истцам



- Иски физических лиц, являющихся правообладателями недвижимости/жителями территории, в отношении которой проводятся ПС/ОО
- Иски юридических лиц/ИП, являющихся правообладателями недвижимости
- Иски органов местного самоуправления

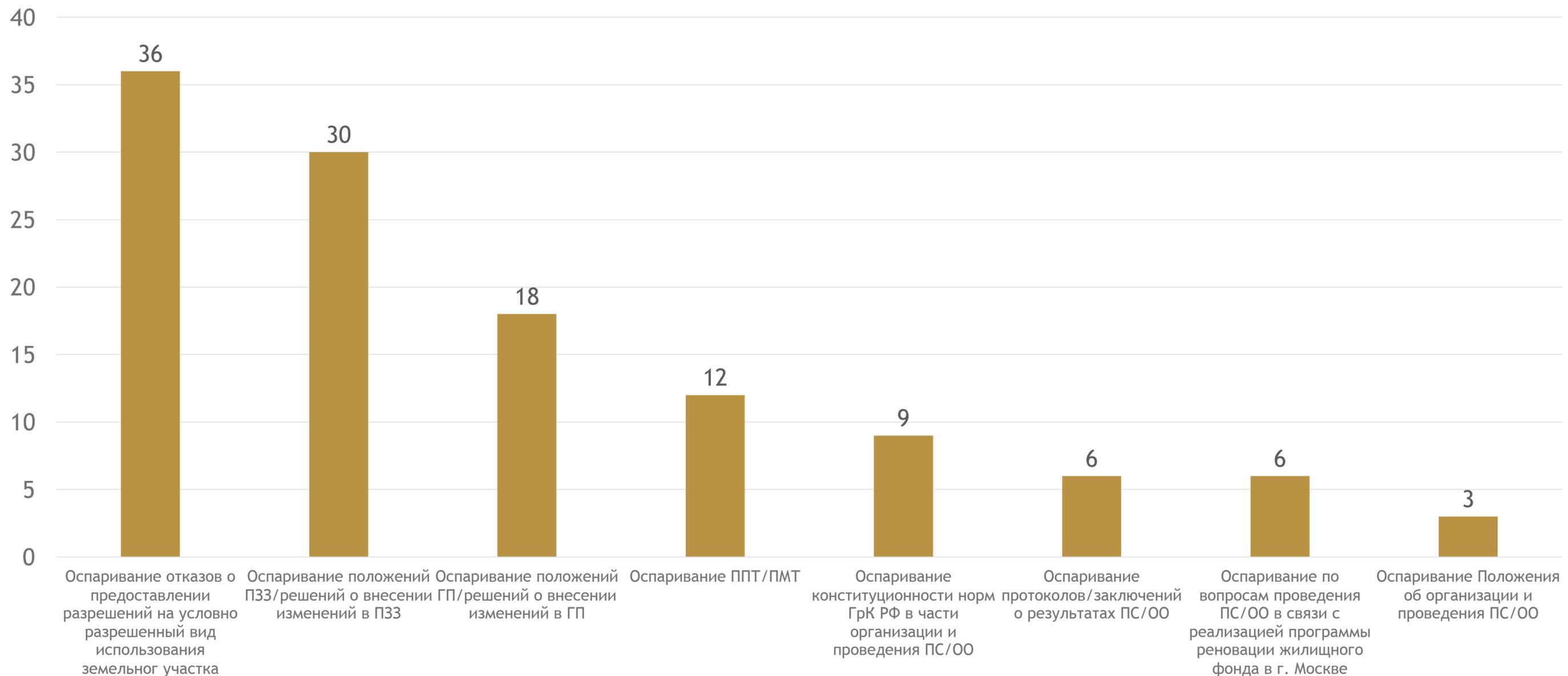
Распределение субъектов исковых требований по ответчикам



- Требование обращено к органу местного самоуправления
- Требование обращено к органу государственной власти субъекта РФ, а также к органам прокуратуры
- Ответчик отсутствует (проверка конституционности отдельных положений ГрК РФ)

# Распределение количества судебных решений по предметам исковых требований

Все 120 исследованных судебных решений исковые требования включали в себя требование о незаконности проведения ПС/ОО, однако такие **требования выдвигались наряду с другими требованиями** об оспаривании принятых нормативных и ненормативных правовых актов органов местного самоуправления



# Ключевые судебные позиции, предопределяющие мотивировку судов, вынесших решения по рассматриваемой проблематике

## Рекомендательный характер

ПС - процедура выявления коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях. **ПС не являются формой осуществления власти населением.** Цель ПС - выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта (*Определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 года № 931-О-О, Постановление Конституционного Суда РФ от 28 марта 2017 №10-П*)

## Нарушение прав и законных интересов истца

Основанием для принятия решения суда о признании ненормативного или нормативного акта государственного органа или органа местного самоуправления недействительным являются одновременно **как его несоответствие закону или иному правовому акту, так и нарушение указанным актом гражданских прав и охраняемых законом интересов** гражданина или юридического лица (*Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 6, Пленума ВАС РФ № 8 от 1 июля 1996 года «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»*)

## Мотивировка судов при удовлетворении исковых требований (в том числе в части признания незаконными результатов публичных слушаний/общественных обсуждений)

- Проект не был размещен ни на официальном сайте администрации, ни в помещениях администрации, ни иным образом, позволяющим ознакомиться с проектом
- Публичные слушания проведены ранее установленного законом срока
- Факт того, что истец оказался единственным участником ПС, не свидетельствует о нарушении процедуры ПС, поскольку оповещение о начале ПС было предварительно опубликовано в открытом доступе, о нарушении порядка проведения ПС лицами, участвующими в деле, не заявлено, таких нарушений не установлено
- Постановление администрации об отклонении и направлении документации по планировке территории на доработку (с учетом положительного мнения участников ПС) не содержит мотивов, по которым документация отклонена и направлена на доработку
- Решение администрации об отказе в предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка незаконно, поскольку принято с нарушением предусмотренной законодательством процедуры (ПС/ОО по указанному вопросу не проводились)



## Основные аспекты аргументации судов в спорах

- В 80% случаев в мотивировке судов присутствуют одновременно **как аргументы процессуального, так и материального характера**
- Даже в тех случаях, когда суды констатируют рекомендательный характер результатов ПС/ОО, ими дается мотивировка процессуальной стороны проведенных ПС/ОО, что можно считать положительным аспектом (отвергается формальный подход к рассматриваемым обстоятельствам дела)
- В **88 % исследованных решений суды отказывают в удовлетворении исковых требований, которые содержат в том числе оспаривание процедуры проведения и (или) результатов ПС/ОО, причем соответствующие отказы суды, как правило, обосновывают недоказанностью факта нарушения процедуры проведения ПС/ОО (процессуальное основание), а также рекомендательным характером ПС/ОО (материальное основание)**

## Примеры процессуальных оснований принимаемых судами решений

### Процессуальные основания

Значимым обстоятельством является сам факт проведения ПС/ОО, а высказанные на ПС/ОО отрицательные замечания не могут свидетельствовать о нарушении процедуры их проведения

Порядок проведения ПС/ОО по проекту ПЗЗ соответствует нормам градостроительного законодательства (назначены и проведены ПС/ОО, составлен протокол, подготовлено и размещено заключение о результатах ПС/ОО)

В нарушение норм части 3 статьи 28 и части 12 статьи 31 ГрК РФ ПС/ОО проведены только в одном населенном пункте муниципального образования

ПС/ОО проведены ранее установленного законом срока, при том, что опубликование информации о проведении ПС/ОО состоялось лишь в день проведения ПС/ОО, что заведомо лишило потенциальных участников возможности подготовки аргументированных предложений и замечаний по проекту ПЗЗ, [ни много ни мало] полностью изменившему градостроительные регламенты всех территориальных зон

## Примеры материальных оснований принимаемых судами решений

### Материальные основания

Результаты ПС/ОО носят для органов местного самоуправления только рекомендательный характер

Нормы, регламентирующие проведение ПС/ОО по вопросам выработки градостроительных решений, направлены на обеспечение комплексного учета интересов населения и сами по себе не могут рассматриваться как ограничивающие какие-либо конституционные права и свободы граждан

Компетентные органы и должностные лица не вправе выносить на ПС/ОО проекты решений по вопросам градостроительной деятельности, которые заведомо противоречат действующему законодательству

Законодатель предусматривает возможность определения формы осуществления населением местного самоуправления не только в Уставе, но и иным нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования

## Взаимосвязь результатов публичных слушаний/общественных обсуждений и принимаемых с их учетом отдельных градостроительных решений органом местного самоуправления

- **ПС/ОО** носят рекомендательный характер - ключевой аргумент в позиции судов, при этом судами высказываются логически противоречащие друг другу позиции:
  - 1) наличие или отсутствие согласия (одобрения) участников ПС/ОО по тому или иному проекту документа **является одним из решающих факторов** при принятии органом местного самоуправления соответствующего решения по такому документу;
  - 2) принятие окончательного решения органа местного самоуправления **не может обосновываться только наличием положительного заключения ПС/ОО**
- Возражения граждан, высказанные в ходе проведения ПС/ОО, **не могут подвергаться проверке в ходе судебного разбирательства на предмет их соответствия требованиям закона**, поскольку они являются средством реализации этими гражданами предоставленного им законом права на выражение своего мнения
- Итоговое решение принимается органом местного самоуправления, и такое решение может не совпадать ни с результатами ПС/ОО, ни с рекомендациями Комиссии [землепользования и застройки]



## Вопрос о правовой природе заключения о результатах публичных слушаний/общественных обсуждений

Квалификация указанного обстоятельства предопределяется **позицией суда о сущности заключения о результатах ПС/ОО с учетом текущего правового регулирования**

1) в **90% судебных споров императивный подход**: протоколы, заключения о результатах ПС/ОО **не могут быть самостоятельным предметом оспаривания в судах**, поскольку не являются непосредственным основанием для возникновения, изменения, прекращения прав или обязанностей какого-либо субъекта. **Необходимо оспаривать документ, принятый по результатам ПС/ОО**

2) в 10% судебных споров **компромиссный подход**: протоколы, заключения о результатах ПС/ОО, могут быть самостоятельным предметом оспаривания в судах, если:

а) будут доказаны как несоответствие таких документов закону или иному правовому акту, так и нарушение им гражданских прав и охраняемых законом интересов лица

или

б) законодательством субъекта РФ нормативно предусмотрена возможность такого оспаривания (см. например, ч. 28 ст. ГрК г. Москвы). В случае признания решением суда результатов ПС/ОО недействительными соответствующий представленный на утверждение проект не подлежит утверждению, а утвержденный проект - применению

# Существенность» нарушений процедуры проведения публичных слушаний/общественных обсуждений

Одним из аспектов оценки судами фактов соблюдения процедуры ПС/ОО является **оценка «существенности» процедурных нарушений**

## Существенные нарушения

Непроведение ПС/ОО

Проведение ПС/ОО в отношении не всей территории (части территории)

Неопубликование заключения о результатах ПС/ОО

Отсутствие в протоколе ПС/ОО высказанных позиций, мнений, замечаний значительного числа участников ПС/ОО

Опубликование решения о проведении ПС/ОО без приложения самого проекта документа, которое подлежит рассмотрению

## Несущественные нарушения

Отклонения от срока ознакомления с демонстрационными материалами до даты ПС/ОО

Незначительное (?) уменьшение срока проведения ПС/ОО

Невыполнение организатором ПС/ОО требования о необходимости предоставления документа, удостоверяющего личности для регистрации для участия в ПС/ОО

Отсутствие в информационном сообщении о проведении ПС/ОО сведений о срок разработки проекта планировки, о наименовании, адресе застройщика

## Вопросы судебной практики, требующие правовой регламентации

- **Определение содержания критерия существенности нарушений процедуры ПС/ОО** (не вполне обоснованным является подход, базирующийся на субъективной оценке судами «существенности/несущественности» нарушений процедур организации и проведения ПС/ОО)
- **Закрепление форм НПА органов местного самоуправления, имеющих приоритет в части установления порядка организации и проведения ПС/ОО** (противоречит ли действующему законодательству закрепление в нормативном акте органа местного самоуправления, не являющимся Уставом такого мун. образования, особенностей организации и проведения ПС/ОО, не соответствующих аналогичным нормам, представленным в Уставе соответствующего муниципального образования?)
- **Четкое правовое закрепление статуса решений, принимаемых в ходе/по результатам ПС/ОО** (является ли заключение о результатах ПС/ОО ненормативным правовым актом, который может быть предметом самостоятельного оспаривания в суде?)
- **Установление требования о необходимости обоснования принимаемых органом местного самоуправления решений с учетом результатов ПС/ОО** (в какой степени единогласная позиция участников ПС/ОО по рассматриваемому на ПС/ОО вопросу предопределяет принимаемое в дальнейшем решение органа местного самоуправления?)





**4. Анализ практики организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам в 10 крупных городах**

# Методология изучения правоприменительной практики

Предметом изучения следующей части анализа стали:

1. Официальные сайты 10\* крупнейших городов РФ, а именно страницы с размещенными на них документами о ПС и ОО
2. Оповещения о проведении ПС и ОО
3. Заключение о проведении ПС и ОО
4. В отдельных городах (при наличии в открытом доступе) - материалы ПС и ОО и заключения комиссии по землепользованию о проектах, предлагаемые к рассмотрению на ПС и ОО
5. Нормативно-правовые акты, регламентирующие процедуры ПС и ОО в каждом из 10 городов

В каждом городе было рассмотрено от 3 до 5 процедур ПС и ОО. Выборка составлялась таким образом, чтобы оценить изменения процедур после начала пандемии коронавируса (рассматривались процедуры, проводимые в 2019 г. и в апреле-мае 2020 г.).

Задачи:

1. Соотнести проведение отдельных кейсов ПС и ОО с регламентами, которыми они регулируются, оценить соответствие проведения процедур ПС и ОО законодательству
2. Выявить региональные особенности и общие тенденции проведения ПС и ОО
3. Выявить наиболее интересные практики ПС и ОО, которые можно было бы рекомендовать иным городам

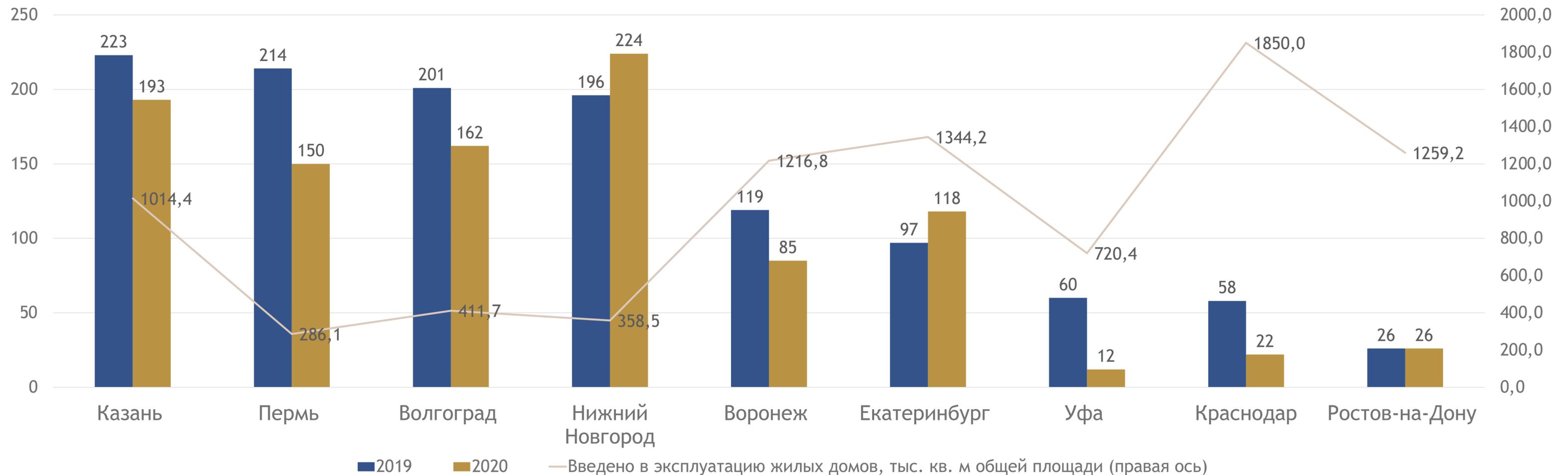
\* В дальнейшем будут рассмотрены 9 городов, поскольку в ходе анализа было установлено, что на сайте города Самары не размещено необходимой информации для анализа.



# Количество состоявшихся в 2019-2020 гг. публичных слушаний и общественных обсуждений не коррелирует с активностью градостроительных процессов

Лидером по количеству процедур ПС и ОО является Казань. Меньше всего процедур ПС и ОО в 2019-2020 гг. было организовано в Ростове-на-Дону, в котором после начала пандемии не публиковались оповещения и заключения о ПС и ОО. Примечательно, что в Краснодаре при существенном объеме жилищного строительства, процедур публичных слушаний не так много, как, например, в Нижнем Новгороде, в котором годовой объем ввода жилья более чем в 5 раз меньше

Количество публичных слушаний и общественных обсуждений за год



\*Данные по общей площади жилых домов, введенных в действие - Росстат.

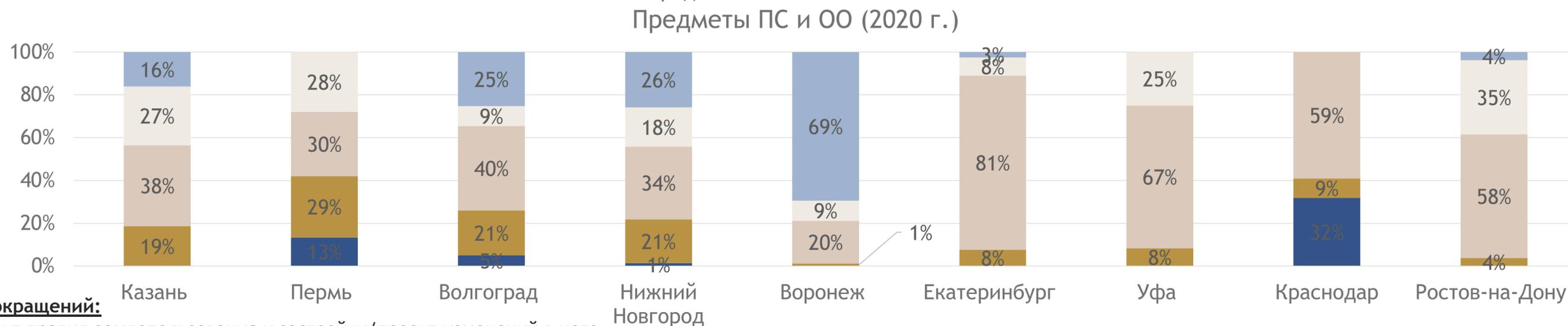
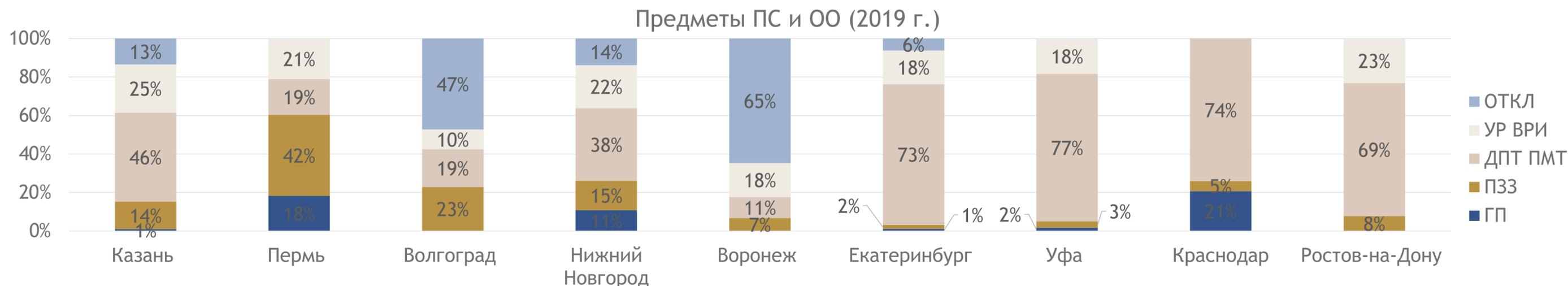


# Чем активнее проводятся ПС и ОО, тем шире предмет их приведения

Более половины ПС и ОО, проведенных в Екатеринбурге, Уфе, Краснодаре и Ростове-на-Дону, посвящены рассмотрению ДПТ и ПМТ - документам по проектированию развития конкретных территорий.

Чаще на ПС и ОО выносятся вопросы рассмотрения ПЗЗ - только в тех городах, где общее количество ПС и ОО относительно высокое (Казань, Пермь, Волгоград, Нижний Новгород)

В Воронеже предметом более половины ОО является вопрос об отклонении от предельных параметров разрешенного строительства  
Только в Волгограде и Перми произошли наиболее заметные изменения по предметам ПС и ОО в 2020 г.



## Список сокращений:

ПЗЗ - проект правил землепользования и застройки/проект изменений в него

ГП - генеральный план

ДПТ - документы планировки территории; ПМТ - проект межевания территории

УР ВРИ - проекта решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства

ОТКЛ - проект решения об отклонении от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства



# Формы оповещения участников о проведении ПС и ОО

- Наиболее распространенный существующий способ оповещения - это размещение объявления на сайте администрации города. Города, которые имеют отдельные сайты-платформы для проведения ОО, также размещают информацию на них. Только в оповещениях Нижнего Новгорода и Перми была указана необходимость оповещения посредством официальной газеты. Некоторые города не конкретизируют способы оповещения в документе кроме указания на публикацию на официальном сайте

- Только в трех городах дополнительно предлагается размещение информации на информационных стендах, но данные стенды располагаются у зданий администрации или внутри них, что не способствует должному информированию. Казань отличается от рассмотренных городов, поскольку там предусмотрено размещение информационных объявлений прямо на обсуждаемой территории

Форма оповещения участников ПС и ОО	Нижний Новгород	Краснодар	Екатеринбург	Казань	Пермь	Уфа	Волгоград	Воронеж	Ростов-на-Дону
Размещение информации на сайте администрации	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Размещение информации на специальном сайте-странице для ОО	+	-	+	+	-	-	-	+	-
Размещение информации в официальной газете	+	-	-	-	+	-	-	-	-
Размещение информации на информационном стенде	+	+	-	+	-	-	-	-	-
Размещение информации в непосредственной близости к обсуждаемой территории	-	-	-	+	-	-	-	-	-

«+» - в документе-оповещении о проведении ПС/ОО всех рассмотренных кейсов есть данный вид оповещения

«-» - в документе-оповещении о проведении ПС/ОО всех рассмотренных кейсов нет данного вида оповещения



# Пояснение предмета проведения ПС и ОО и сопровождение экспозиций консультациями специалистов. Проверка документов на предмет соблюдения требований законодательства

- Чтобы гражданам была понятна суть обсуждаемого вопроса, корректно включать в оповещение о проведении публичных слушаний пояснения о предмете обсуждения, необходимые для участников, не обладающих профессиональными компетенциями по градостроительным вопросам. Ни в одном из рассмотренных городов таких пояснений не зафиксировано. Во всех городах предметом рассмотрения является название документа
- С аналогичной целью целесообразно организовывать очные или телефонные консультации для населения по возникающим вопросам в процессе изучения материалов. Отметим, что в нескольких городах такие консультации проводятся (Пермь, Самара, Нижний Новгород)
- Предоставляемые на публичные слушания документы должны гарантировано соответствовать законодательству.\* Логично подтверждать такое соответствие заключением, например, комиссии по землепользованию, как это организовано в Перми, - единственном из рассматриваемых городов, в котором осуществляются такие проверки

\*Отметим, что законодательно на федеральном уровне такого обязательства не закреплено



# Влияние пандемии коронавируса на формат проведения обсуждений

- По состоянию на январь 2020 г., в 6 из 9 городов проводились ОО, а в 3 городах - ПС. В Волгограде процедура носит название «общественные обсуждения», но по своей организации - это публичные слушания, поскольку есть офлайн-встречи, которые проводились даже в пандемию
- В 3 городах ОО проводились еще до пандемии. В связи с началом пандемией еще в 3 городах начали проводить ОО
- Нижний Новгород, Краснодар, Воронеж. В Ростове-на-Дону приостановили проведение процедур после марта 2020 года.
- Пермь - единственный город, в котором пандемия не повлияла на форму процедуры (по-прежнему проводятся ПС)

Форма процедуры	Нижний Новгород	Краснодар	Екатеринбург	Казань	Пермь	Уфа	Волгоград	Воронеж	Ростов-на-Дону
Публичные слушания	+ (до пандемии)	+ (до пандемии)	-	-	+ (до и во время пандемии)	-	+ (до и во время пандемии)	+ (до пандемии)	+ (до пандемии)
Общественные обсуждения	+ (после пандемии)	+ (после пандемии)	+ (до и во время пандемии)	+ (до и во время пандемии)	-	+ (до и во время пандемии)		+ (после пандемии)	
Способ организации ОО в электронной форме	Организация ОО через гугл-формы без авторизации	-	С сайта администрации нужно перейти по ссылке с авторизацией через сайт gosuslugi.ru	Специальный сайт с авторизацией	-	-	-	Специальный сайт «Активный электронный гражданин» с авторизацией	-



# Форма участия. Удобство времени проведения очных встреч и экспозиций для участников

- Важно, чтобы формы участия, также как и оповещения, были самыми разнообразными, однако не во всех городах применяется широкий набор альтернативных форм
- Поскольку необходимо обеспечить максимальный охват различных групп населения, офлайн-экспозиции, консультации и встречи должны проводиться в удобное для работающих граждан время. Все города проводят экспозиции и встречи в рабочее время. Офлайн-обсуждения начинаются в 17 или 18 часов, когда работающий человек должен быть еще на рабочем месте. Экспозиции в некоторых городах могут проводиться даже до обеда в будние дни. Такая организация делает мероприятия для значительной части населения

Форма участия	Нижний Новгород	Краснодар	Екатеринбург	Казань	Пермь	Уфа	Волгоград	Воронеж	Ростов-на-Дону
Письмо на адрес комиссии или профильного подразделения администрации	+	-	+	+	+	+	+	+	+
Письмо на e-mail	+	+	-	+	+	-	+	+	-
Письменно в журнале экспозиции	+	+	+	+	+	+	+	-	+
Устно на экспозиции	-	-	-	-	-	-	-	-	+
Письменно или устно на собрании	+	+	-	-	+	-	-	-	-
С помощью отдельного сайта	+	-	+	+	-	+	-	+	-
Личное обращение в профильное подразделение администрации	-	-	-	-	-	+	-	-	-

«+» - наличие данной формы участия в документе-оповещении о проведении ПС/ОО всех рассмотренных кейсов

«-» - отсутствие данной формы участия в документе-оповещении о проведении ПС/ОО всех рассмотренных кейсов



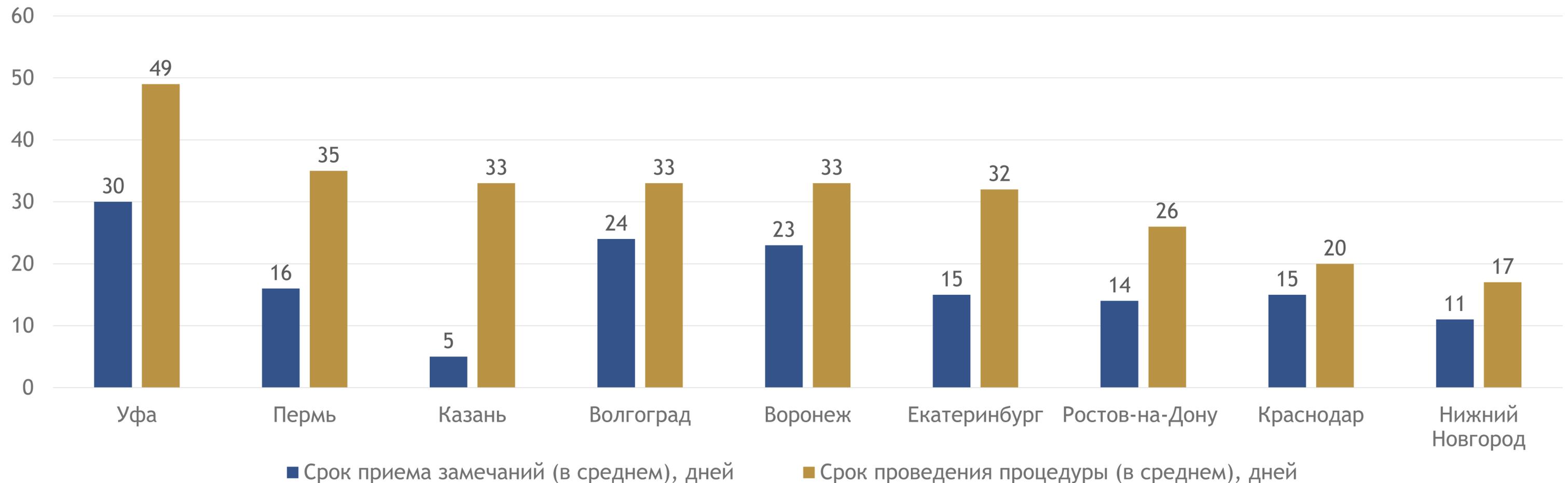
## Участники ПС/ОО и их количество

- В рассматриваемых кейсах ПС/ОО зафиксировано небольшое количество участников, как и замечаний участников
- Выделяются ситуации, когда идет обсуждение вопросов, касающихся нежилых объектов, у которых есть конкретные собственники. В таких ПС/ОО собственники принимают активное участие, дают содержательные комментарии, которые учитываются в дальнейшем
- Нужно отметить, что многие ПС/ОО проходят без участников и признаются состоявшимися с рекомендациями к утверждению предложений, поскольку формально процедура соблюдена
- Ни на одном из рассмотренных сайтов городов не опубликовано полных протоколов ПС/ОО, но в заключениях в целом отображены необходимые пункты



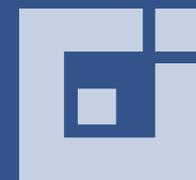
# Срок приема замечаний и срок проведения процедуры

Наиболее короткие сроки приема замечаний зафиксированы в Казани (5 дней) и Нижнем Новгороде (11 дней). Рекомендуется отводить на сбор замечаний по крайней мере 14 дней и оповещать население за неделю до начала возможности подать замечания и в течение всего срока сбора замечаний



# Рекомендации по совершенствованию порядка проведения ПС и ОО

- Целесообразным является более активное использование современных возможностей информационного взаимодействия с целевыми группами граждан - потенциальных участников ПС и ОО, в том числе социальных сетей (с учетом того, что стоимость такого оповещения не увеличит затраты на организацию процедур)
- Предмет ПС и ОО рекомендуется формулировать не в форме наименования рассматриваемого документа, а в форме содержательных вопросов, которые выносятся на обсуждение и в отношении которых необходимо сформировать мнение участников
- В текст оповещений о ПС и ОО рекомендуется включать пояснения к обсуждаемым вопросам, в том числе в части описания ожидаемых последствий (целей) реализации проекта или изменений общего регулирования для отдельных городских территорий (районов, микрорайонов) и города в целом, существующих и потенциальных правообладателей объектов недвижимости, находящихся на рассматриваемой территории
- Рекомендуется проводить экспозиции и организацию очных собраний во время, доступное для работающего в будние дни населения, обеспечивать разнообразные формы участия для разных групп граждан: онлайн, очно, устно и письменно
- Рекомендуется обеспечивать участие в экспозициях специалистов, обладающих соответствующими профессиональными компетенциями, которые могли бы давать разъяснения, консультации гражданам, ответить на возможные вопросы



## ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

125009, Москва, Леонтьевский пер., 21/1, стр. 1,

тел.: 8 (495) 363-50-47, 8 (495) 787-45-20,

E-mail: [mailbox@urbaneconomics.ru](mailto:mailbox@urbaneconomics.ru)

Web-site: [www.urbaneconomics.ru](http://www.urbaneconomics.ru)

