

ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

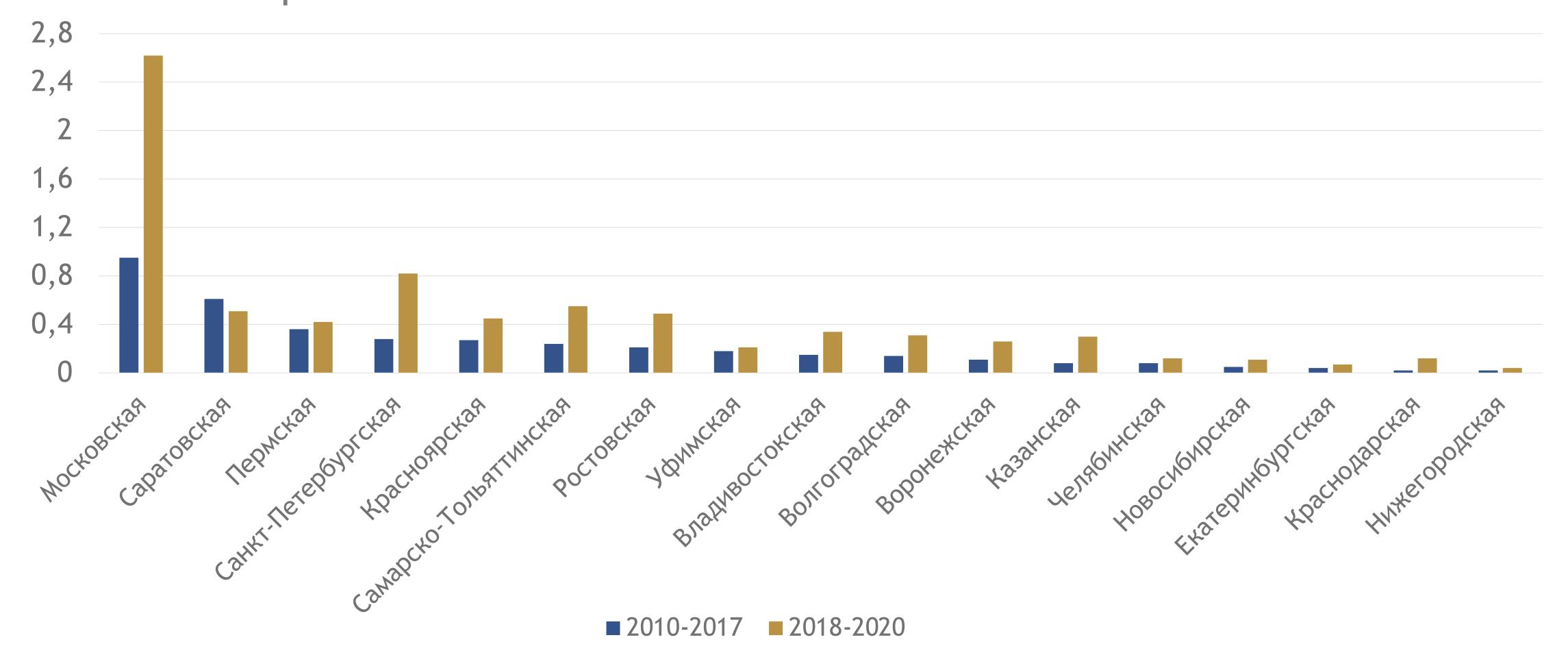
Практика публичных слушаний и общественных обсуждений по градостроительным вопросам в российских городах

Татьяна Полиди, исполнительный директор Фонда "Институт экономики города"

На основе исследования, выполненного за счет средств Целевого капитала ИЭГ в 2021 г.

18 мая 2022 г.

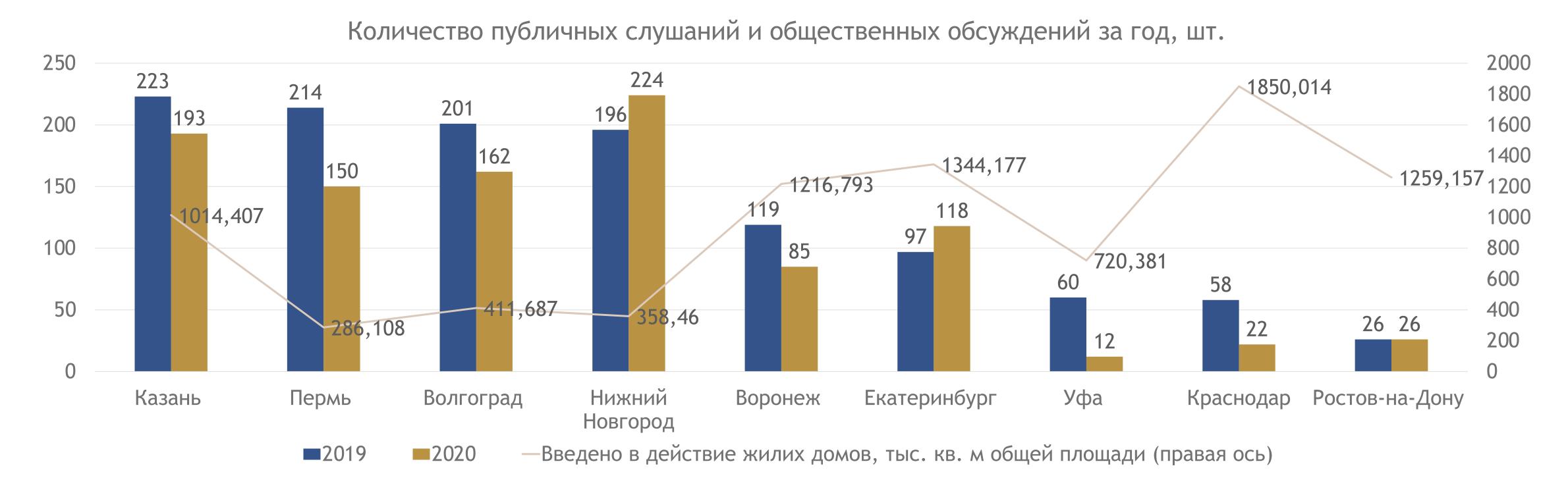
Уровень градостроительной конфликтности устойчиво возрастает в последние 10 лет - процедуры поиска общественного консенсуса необходимы для снижения конфликтности



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.

# Количество состоявшихся в крупных городах 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 Интересно, 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



<sup>\*</sup>Данные по общей площади жилых домов, введенных в действие - Росстат.



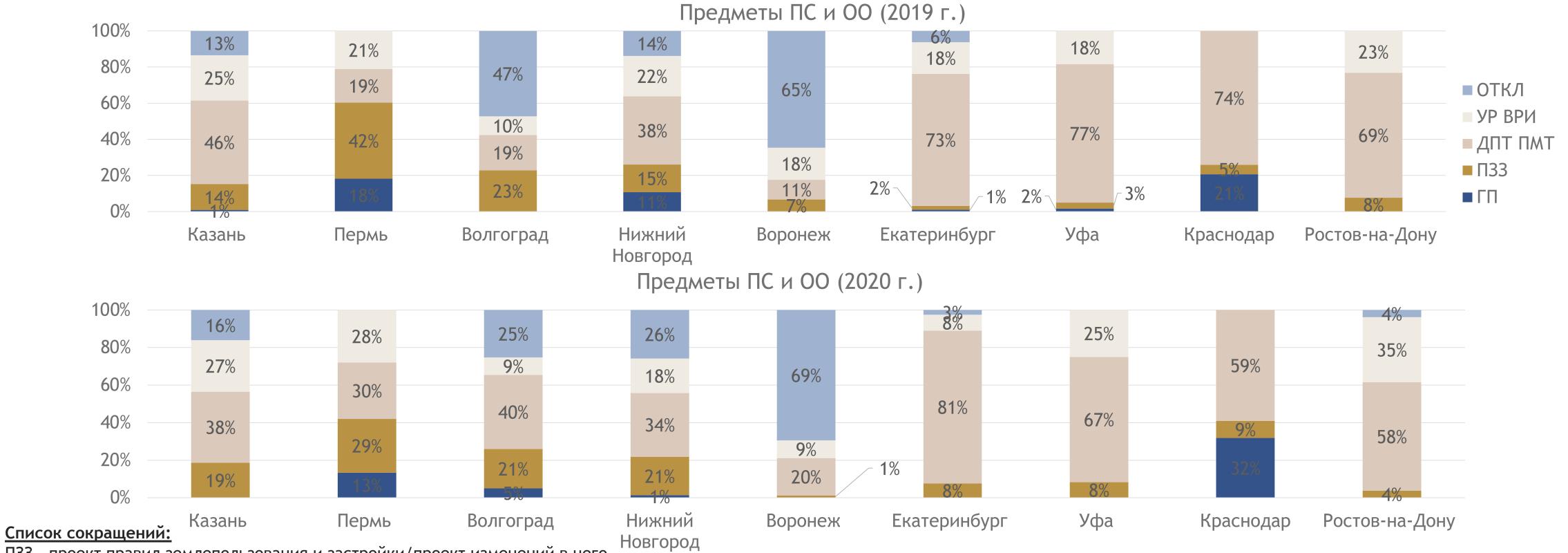
## Чем активнее проводятся ПС и ОО, тем разнообразнее их предметы и тем чаще рассматриваются стратегические, а не точечные градостроительные решения

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

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

В Воронеже более половины ОО проводят по вопросам отклонения от предельных параметров.

Только в Волгограде и Перми произошли наиболее заметные изменения по предметам ПС и ОО в 2020 г.



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



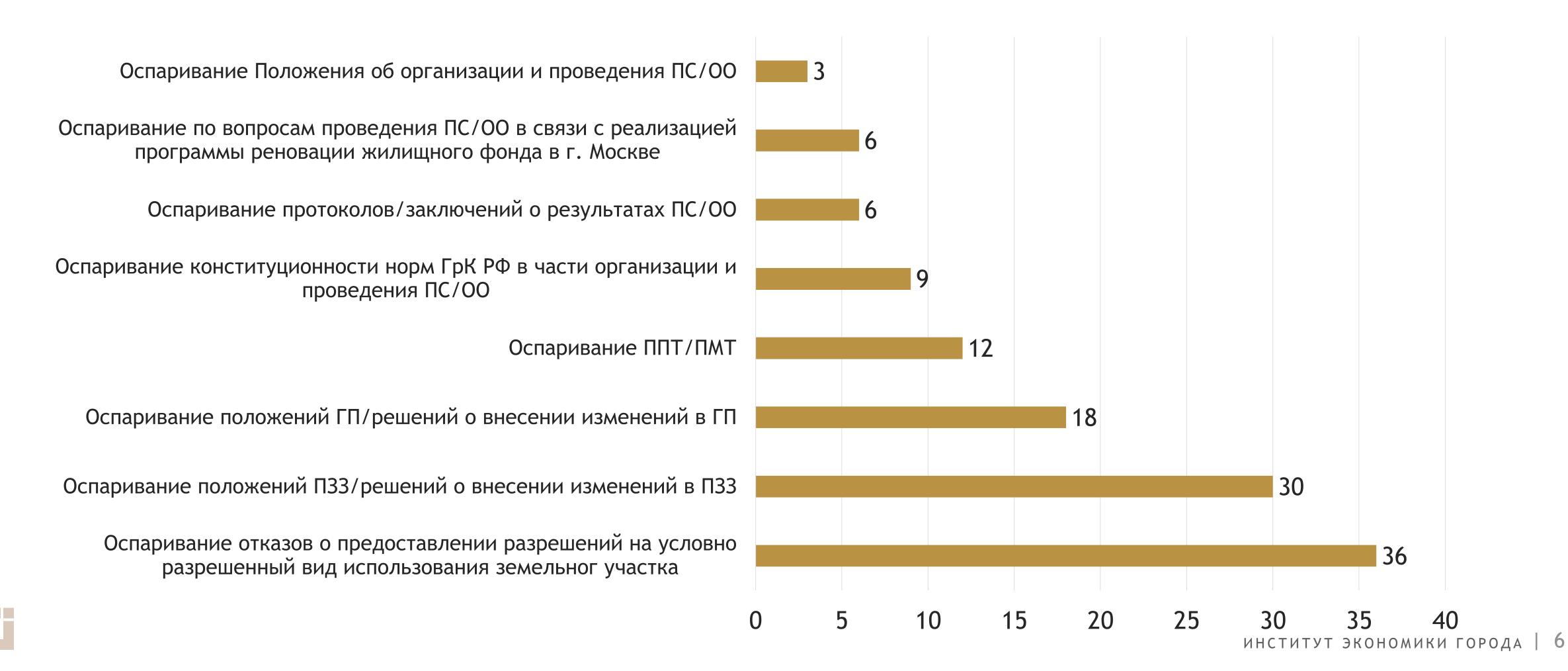
### Как правило, граждане оспаривают результаты или процедуры ПС/00, а ответчиками выступают муниципалитеты





# Наиболее часто оспаривается отказ от предоставления условно разрешенного ВРИ земельного участка и положения ПЗЗ и ГП

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



Одним из аспектов оценки судами фактов соблюдения процедуры ПС/ОО является оценка «существенности» процедурных нарушений, выявить общую позицию судов затруднительно

#### Существенные нарушения

Не проведение ПС/ОО

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

Не опубликование 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 сроке 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, отличном от Устава, 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 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?)



#### 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 OO	+	-	+	+	-	-	-	+	-
Размещение информации в официальной газете	+	-	-	-	+	-	-	-	-
Размещение информации на информационном стенде	+	+	-	+	-	-	-	-	-
Размещение информации в непосредственной близости к обсуждаемой территории	_	_	-	+	-	-	_	_	-

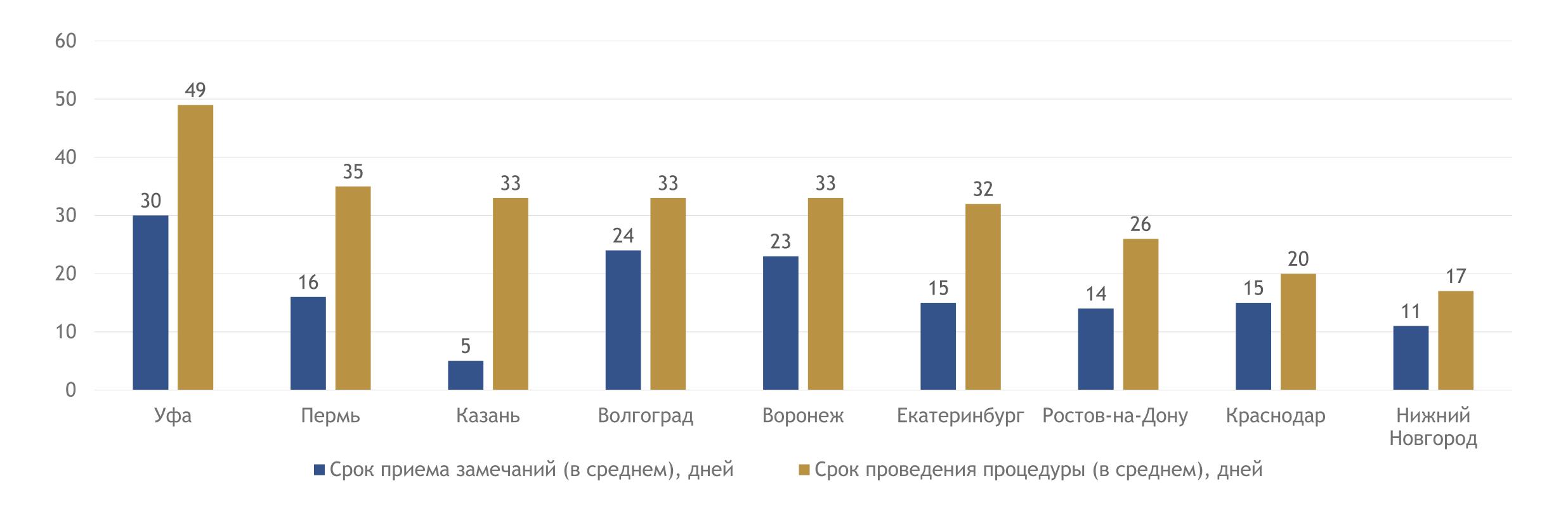
«+» - в документе-оповещении о проведении ПС/ОО всех рассмотренных кейсов есть данный вид оповещения

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



# Срок проведения ПС/ОО обычно составляет месяц, что недостаточно для рассмотрения важных вопросов

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



# Приоритет отдаётся заочной форме процедуры (ОО), что ограничивает возможности участия отдельных групп граждан

- 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, где продолжали проводить 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 пандемии)	+ (до пандемии)
Общественные обсуждения	+ (после пандемии)	+ (после пандемии)	+ (до и во время 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 администраци и нужно перейти по ссылке с автори-занцией через сайт gosuslugi.ru	Специальный сайт с авторизацией				Специальный сайт «Активный электронный гражданин» с авторизацией	

# Все города проводят экспозиции и встречи в рабочее время, а замечания принимаются, как правило, в письменной заочной форме

- 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 недоступным 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

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



# Не ставится цель реального выявления мнения граждан - количество участков процедур минимально

- 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 публичных слушаниях 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





#### Рекомендации по совершенствованию порядка проведения ПС и ОО

- У Целесообразным является более активное использование современных возможностей информационного взаимодействия с целевыми группами граждан потенциальных участников ПС и ОО, в том числе портал гос. услуг, социальные сети (с учетом того, что стоимость такого оповещения не увеличит затраты на организацию процедур)
- 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
- 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
- Предоставляемые на публичные слушания документы должны гарантировано соответствовать законодательству. Такое соответствие может подтверждаться заключением, например, комиссии по землепользованию, как это организовано в Перми
- 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 района города и города в целом, существующих и будущих собственников и правообладателей объектов недвижимости, находящихся на рассматриваемой территории
- Рекомендуется обеспечивать участие в экспозициях специалистов, которые могли бы давать разъяснения, консультации гражданам, ответить на возможные вопросы



