



ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

Дискуссионный клуб

«Практика организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам»

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

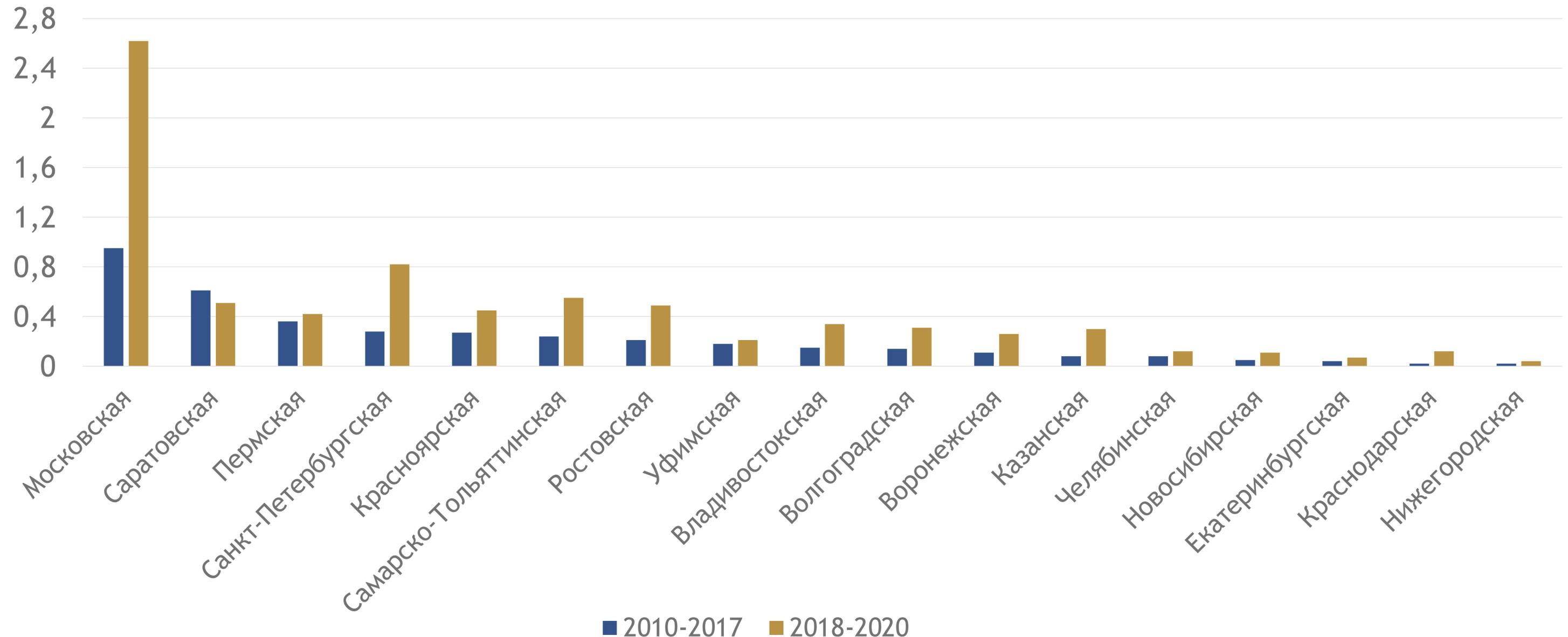
4

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



**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

➤ **Проекты документов/решений, подлежащие **обязательному рассмотрению** на ПС/ОО:**

- 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)

Формат **общественных обсуждений** появился в 2017 году (455-ФЗ)

Основное отличие ОО от ПС: заочный («онлайн») формат проведения ОО (отсутствие в составе ОО процедуры «проведение собрания/собраний участников», характерной для ПС)



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	Изменение ВРИ ЗУ	-	-	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*	-	-	+ Совпадают с ГрК РФ	-	+ Ссылка на ГрК РФ	-	-
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	Только представители АДМ	Представители АДМ, общественности	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



Дифференцированный подход городов к нормативному регулированию порядка проведения ПС/ОО

Все градостроительные инициативы - только в форме ОО (Уфа, Казань)/только в форме ПС (Пермь).
Некоторые градостроительные инициативы - в форме ПС, тогда как другие - в формате ОО (Краснодар, Волгоград)

Города неохотно пользуются нормой о возможности расширения перечня случаев обязательного проведения ПС/ОО

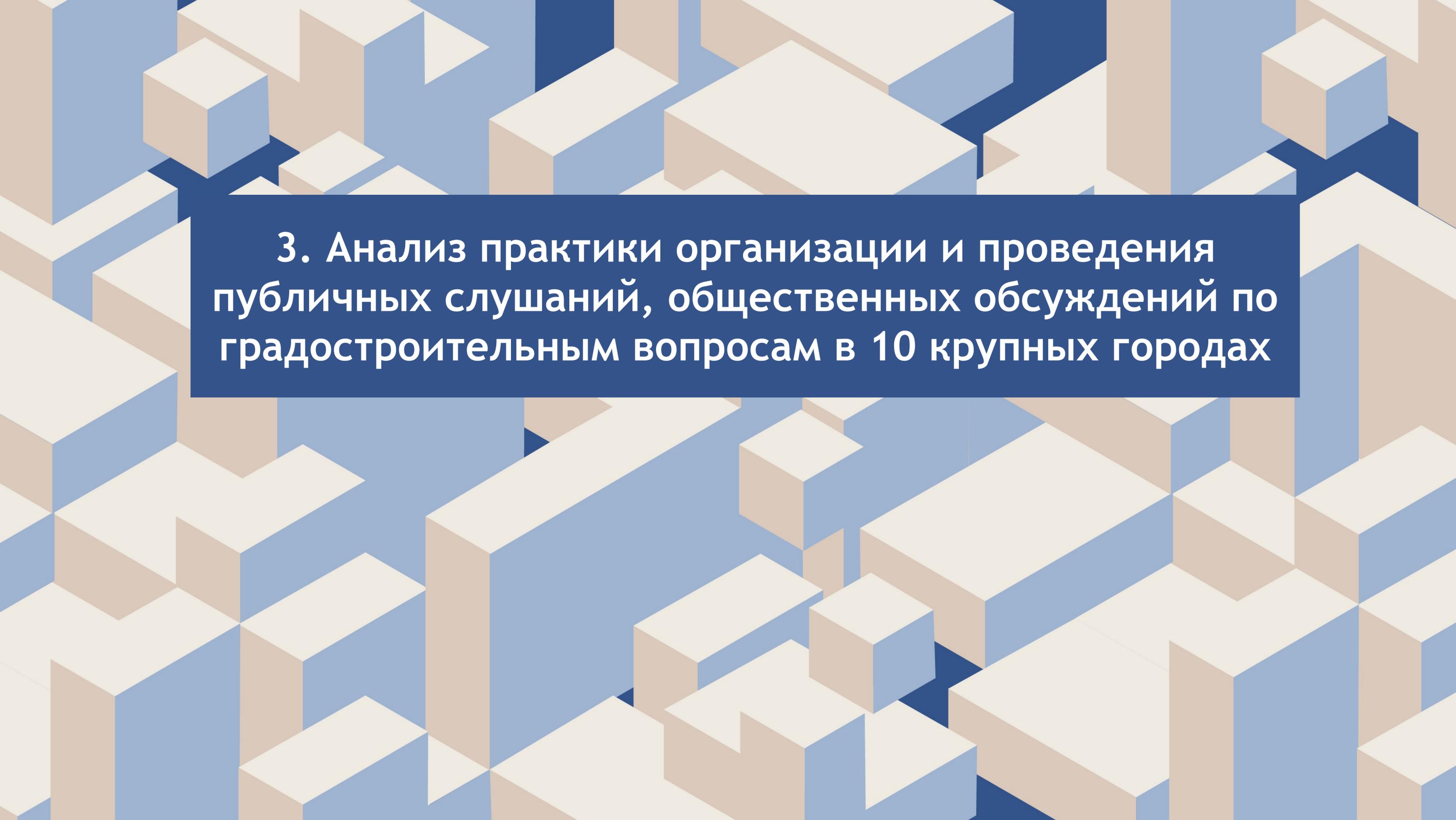
Состав комиссий представлен в большинстве городов исключительно представителями городских администраций (представители общественности предусмотрены в Краснодаре, Казани, Перми)

Состав участников ПС/ОО по отдельным градостроительным документам дословно заимствуется муниципалитетами из ГрК РФ и не конкретизируется ими

Требование о необходимости предварительной проверки на предмет соответствия требованиям тех. регламентов не только проекта ПЗЗ, но и проектов других документов (Пермь, Самара)

Требование о запрете проведения ПС/ОО в «неудобное время» (Пермь)



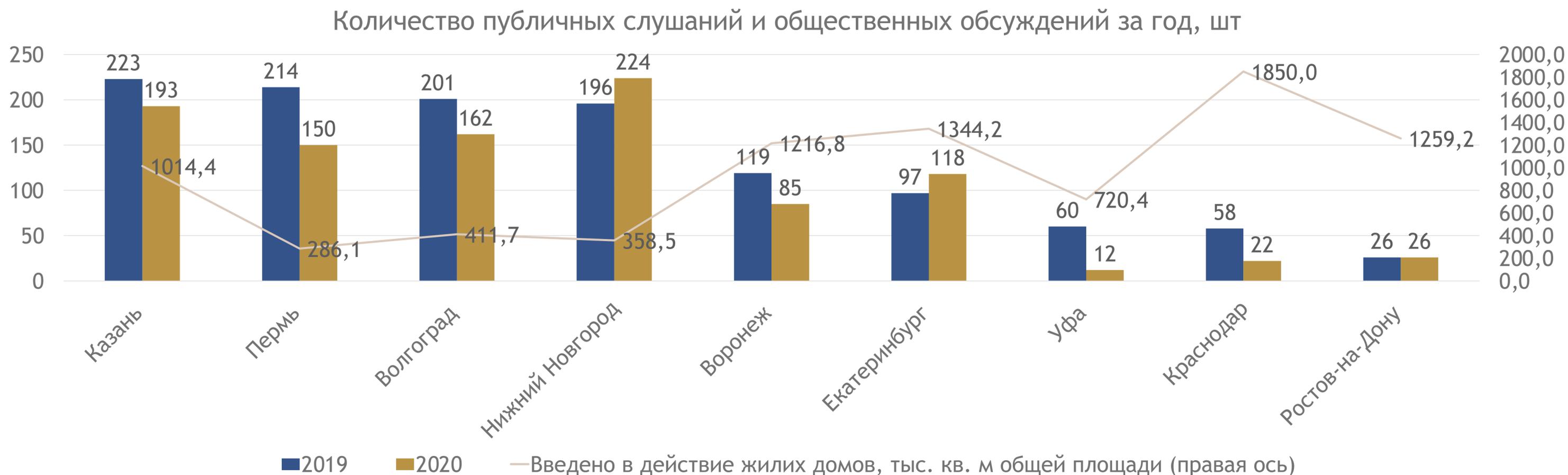


3. Анализ практики организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам в 10 крупных городах

Количество состоявшихся за 2019-2020 гг. публичных слушаний и общественных обсуждений не коррелирует с град. активностью

Лидером по количеству процедур является Казань. Меньше всего процедур публичных слушаний за 2019-2020 годы было организовано в Ростове-на-Дону, в котором после начала пандемии не публиковались оповещения и заключения о проведении публичных слушаний

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 значительно ниже



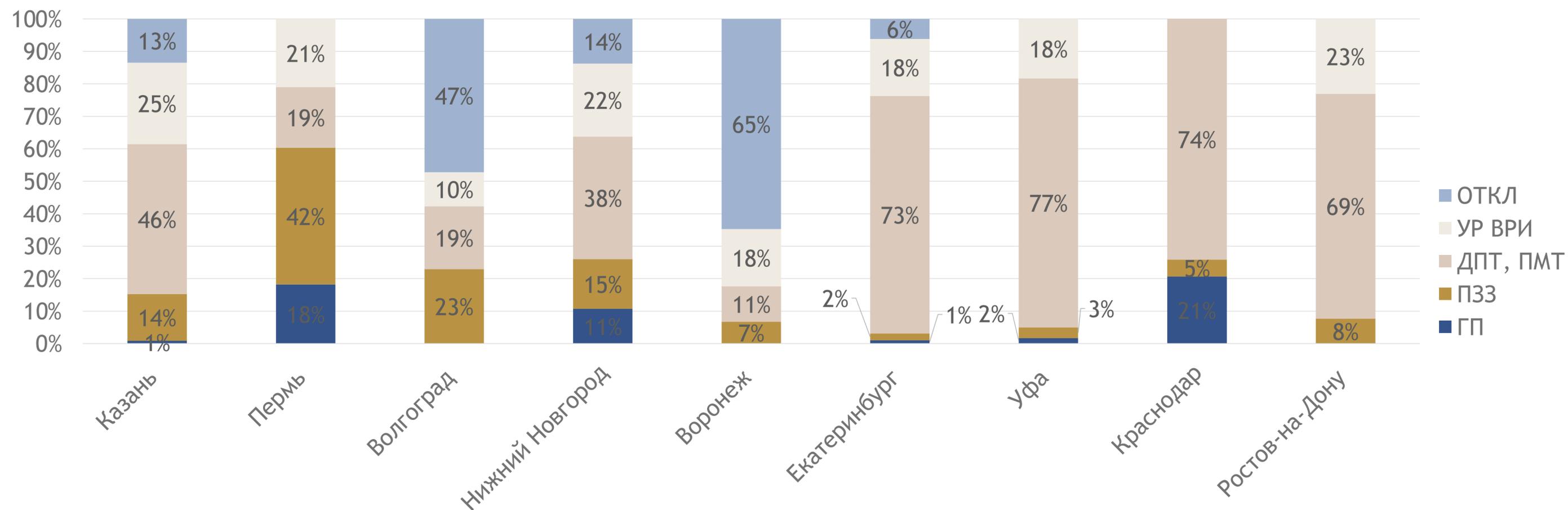
*Данные по общей площади жилых домов, введенных в действие - Росстат.



Доля ПС или ОО по рассматриваемому документу за 2019 г.

В 4 городах наибольшее количество ПС/ОО по ДПТ и ПМТ: Екатеринбург, Краснодар, Ростов-на-Дону, Уфа. В остальных 5 городах более разнообразный набор обсуждаемых документов. В Волгограде и Воронеже преобладают процедуры по вопросам отклонения от предельных параметров.

Доля публичных слушаний по рассматриваемому документу (2019 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 и участники проведения ПС и ОО

- Наиболее распространенный существующий способ оповещения - это размещение объявления на сайте администрации города.
- Небольшое количество участников ПС/ОО
- Много ПС/ОО проходят без участников и признаются состоявшимися с рекомендациями к утверждению предложений.
- Когда обсуждаются вопросы, касающихся нежилых объектов, у которых есть конкретные собственники. В таких публичных слушаниях собственники принимают активное участие, дают содержательные комментарии

Форма процедуры	Нижний Новгород	Краснодар	Екатеринбург	Казань	Пермь	Уфа	Волгоград	Воронеж	Ростов-на-Дону
Размещение официального оповещения на сайте администрации	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Размещение на специальном сайте-странице для общественных обсуждений	+	-	+	+	-	-	-	+	-
Размещение объявления в официальной газете	+	-	-	-	+	-	-	-	-
Информационные стенды	+	+	-	+	-	-	-	-	-
Информационные объявления в непосредственной близости к обсуждаемой территории	-	-	-	+	-	-	-	-	-

«+» - наличие данной формы оповещения о проведении ПС/ОО всех рассмотренных кейсов

«-» - отсутствие данной формы оповещения о проведении ПС/ОО всех рассмотренных кейсов



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

- В Воронеже все источники участия - электронные, что может ограничивать доступ к участию населения, не имеющего Интернета.
- В кейсах Ростова-на-Дону не предусматривалась возможность электронного участия
- Все экспозиции и встречи проводятся в рабочее время

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

«+» - 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





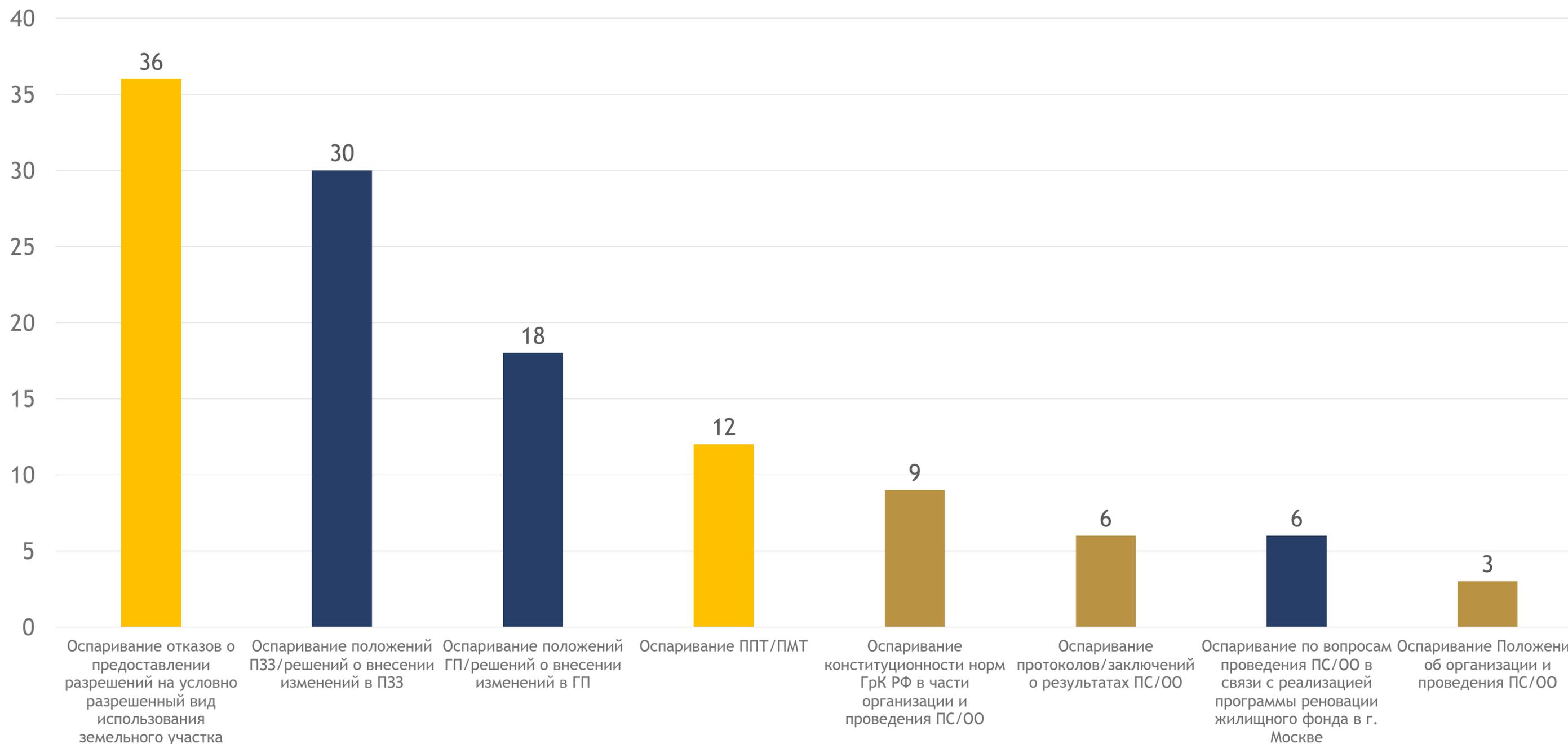
4. Анализ судебной практики организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам

Основные предпосылки судебных споров и статистические выводы

- Решения, принимаемые на ПС/ОО, носят **рекомендательный характер** (для жителей и правообладателей - это неэффективный инструмент обсуждения градостроительных решений)
- С развитием цифровых технологий, а также с учетом текущей мировой эпидемиологической ситуации **предпочтение все чаще отдается формату ОО, нежели ПС**: вопрос о «качестве» дистанционного обсуждения, о технических возможностях обеспечения такого обсуждения всех участников
- **Более 90% исков** инициируются жителями/правообладателями недвижимости, а соответствующие требования обращены к ОМСУ
- В **88% исследованных решений суды отказывают в удовлетворении исковых требований**, что, как правило, обосновывают недоказанностью факта нарушения процедуры проведения ПС/ОО (бремя доказывания факт нарушений - на истце), а также рекомендательным характером ПС/ОО
- Отрицательные решения ОМСУ, принимаемые с учетом положительной позиции участников ПС/ОО, **должны быть обоснованными** в части указания на основания, по которым обсуждаемый на ПС/ОО проект документа/решения не может быть утвержден/реализован



Распределение количества судебных решений по предметам исковых требований



Одним из аспектов оценки судами фактов соблюдения процедуры ПС/ОО является **оценка «существенности» 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, который подлежит рассмотрению

Несущественные нарушения

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

Незначительное уменьшение срока проведения ПС/ОО

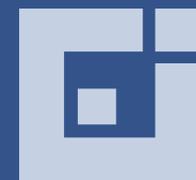
Невыполнение организатором ПС/ОО требования о необходимости предоставления документа, удостоверяющего личности для регистрации для участия в ПС/ОО

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

Рекомендации

- Установление в федеральном законодательстве требования о необходимости обоснования принимаемых органом местного самоуправления градостроительных решений с учетом результатов ПС/ОО
- Регламентация порядка проведения ПС/ОО, их особенностей в одном НПА ОМСУ (сейчас - нормы «разбросаны» по нескольким НПА ОМСУ и часто противоречат друг другу)
- Разнообразить способы оповещения о проведении ПС/ОО. Ввести прямое адресное оповещение
- В оповещениях о публичных слушаниях размещать пояснения о том, какие вопросы предлагаются к обсуждению, какие могут быть положительные или отрицательные последствия реализации проекта
- Организовать сопровождение экспозиции специалистами, которые могли бы дать разъяснения-консультации, как это организовано в Перми, Самаре, Нижнем Новгороде
- Проводить проверку документации, предлагаемой к рассмотрению на публичных слушаниях на предмет соответствия ее актуальному законодательству, в частности нормативам технического регулирования и местным нормативам градостроительного проектирования. Такая проверка позволит гражданам быть уверенным, в том, что рассматриваемая документация разработана грамотно с профессиональной и законодательной точки зрения. Такой опыт есть в городе Перми
- Для общественных обсуждений упрощать формы презентации, рассматриваемых материалов
- Проводить экспозиции и организацию офлайн-встреч во время, доступное для работающего в будние дни населения
- Регламентировать количество дней в течении которых можно вносить комментарии и предложения - минимум 14 дней





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

Web-site: www.urbaneconomics.ru

