

# Участие граждан в градорегулировании: теория и практика законодательного обеспечения

Мария Сафарова

Российским законодательством предусмотрен широкий круг разнообразных форм участия горожан в деятельности муниципалитета, в том числе в градорегулировании<sup>1</sup>. Традиционно их разделяют на 1) формы прямого участия, где жители принимают решение самостоятельно и его исполнение обязательно для органов публичной власти, и 2) формы опосредованного участия, результаты которого носят рекомендательный характер. В табл. 1 в соответствии с этим делением представлены основные формы участия граждан, определенные Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ (далее – закон о местном самоуправлении) [Федеральный закон..., 2003].

Как видно из табл. 1, для обсуждения вопросов градорегулирования могут применяться практически все формы общественного участия, введенные законом о местном самоуправлении (отмечены полужирным шрифтом). Но единственной формой участия граждан в градорегулировании, обязательность проведения которой гарантирована законом, являются публичные слушания и общественные обсуждения (табл. 2).

---

1. «Градорегулирование (правовое градорегулирование) – осуществляемое в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации органами власти с участием граждан регулирование градостроительной деятельности – деятельности по развитию территорий, в том числе городов и иных населенных пунктов, в виде: 1) территориального планирования; 2) градостроительного зонирования; 3) планировки территории; 4) архитектурно-строительного проектирования; 5) строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства» [Трутнев, 2009].

Сафарова Мария Динаровна, кандидат экономических наук, доцент Высшей школы урбанистики имени А. А. Высоковского ФГРП Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 13, стр. 4.  
E-mail: guz\_gk@mail.ru

---

Статья посвящена формам участия граждан в градорегулировании. В последнее время наблюдаются попытки перезапустить общественное участие. Импульсом к этому послужил старт реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» в 2018 году. Активно обсуждаются формы вовлечения горожан в процессы благоустройства города, адаптируются практики соучаствующего проектирования, жителей успешно привлекают к разработке документов благоустройства, и они могут видеть результаты своего труда в реализованных проектах. Параллельно продолжается сокращение общественного участия в обсуждении документов градорегулирования, устанавливающих правовые последствия для правообладателей недвижимости. Таким образом, фокус внимания горожан смещается с правовых вопросов, например с вопросов о границах земельных участков под многоквартирными домами, на выбор озеленения или игрового оборудования для детских площадок.

В статье дан обзор форм участия граждан в решении вопросов местного значения. Эти формы представлены как спектр установленных законодательством возможностей общественного участия в решении вопросов градорегулирования. Определена роль публичных слушаний и общественных обсуждений как единственных форм обсуждения конкретных вопросов градорегулирования, обязательное проведение которой гарантировано законом. Все остальные формы участия граждан носят факультативный характер, и их применение во многом зависит от заинтересованности органов публичной власти. Также в статье подробно рассмотрены вопросы законодательного обеспечения публичных слушаний и общественных обсуждений в российских городах, проанализированы выявленные проблемы практики их применения. Все выводы подтверждены собранной автором статистической информацией. С позиции теории рациональной и справедливой организации процесса публичного обсуждения документов градорегулирования даны предложения по совершенствованию законодательства.

Формы прямого участия, (непосредственного осуществления населением местного самоуправления)

Местный референдум (ст. 22);  
муниципальные выборы (ст. 23);  
сход граждан (ст. 25);  
голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (ст. 24);  
голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (ст. 24)

Формы опосредованного участия населения в местном самоуправлении

Публичные слушания или общественные обсуждения (ст. 28);  
территориальное общественное самоуправление (ТОС) (ст. 27);  
правотворческая инициатива граждан (ст. 26);  
инициативные проекты (ст. 26.1);  
собрания и конференции граждан (ст. 29-30);  
опрос граждан (ст. 31);  
обращения граждан в органы местного самоуправления (ст. 32);  
иные формы участия, не противоречащие Конституции РФ, федеральному и региональному законодательству (ст. 33)

**Ключевые слова:** публичные слушания; общественные обсуждения; местный референдум; градостроительный конфликт; общественное участие; градорегулирование; участие граждан

**Цитирование:** Сафарова М. Д. (2021) Участие граждан в градорегулировании: теория и практика законодательного обеспечения // Городские исследования и практики. Т. 6. № 2. С. 65–83. DOI: <https://doi.org/10.17323/usp62202165-83>

**Таблица 1. Формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления**

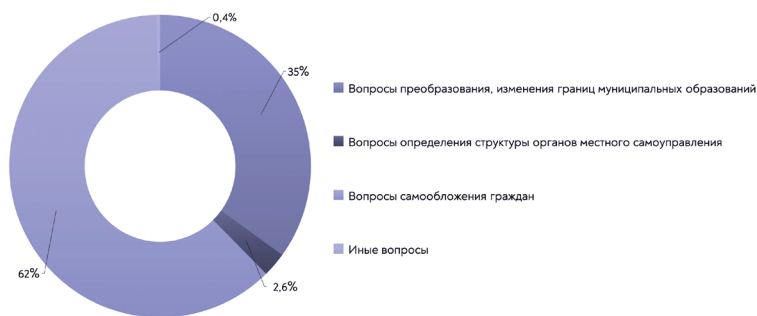
Источник: составлено автором по [Федеральный закон, 2003].

Из табл. 2 видно, что проведение публичных слушаний или общественных обсуждений по определенным законодательством вопросам должно состояться в любом случае, для этого не требуется предварительного запроса и процедурных действий со стороны жителей. Все остальные формы общественного участия в вопросах градорегулирования должны быть специально инициированы органами власти или жителями с соблюдением всех процедур, установленных законодательством. Поэтому их проведение во многом зависит от заинтересованности в этом жителей и органов публичной власти. Такой, по сути, факультативный характер их проведения сказывается на правоприменительной практике.

Например, местный референдум может быть назначен по инициативе горожан практически по любому вопросу местного значения. В отличие от других форм участия граждан местные референдумы позволяют вовлекать большее количество участников и непосредственно влиять на принимаемое решение [Michels, 2011]. Однако по вопросам градорегулирования они проводятся крайне редко (рис. 1).

По рис. 1 видно, что большая часть вопросов, вынесенных на голосование граждан, посвящена самообложению граждан, изменению границ и преобразованию муниципальных образований<sup>2</sup>. По вопросам градорегулирования местные референдумы проводились очень редко, их общее количество не превышает 0,4% от всех проведенных местных референдумов и голосований. Темы – закрытие полигона твердых бытовых отходов, строительство новой дороги и т.д. Скучная практика применения такого важного инструмента обусловлена, с одной стороны, необязательностью применения такой формы участия граждан, а с другой – процедурными

2. Следует отметить, что вопросы преобразования/изменения границ муниципальных образований не относятся к процедуре местных референдумов, не являются предметом утверждения документов градостроительного проектирования и, следовательно, не могут быть отнесены к вопросам градорегулирования, но были включены в исследование (рис.1) для более наглядного представления вопросов, выносимых на голосование.



**Рис. 1. Статистика местных референдумов и голосований по вопросу изменения границ, преобразования муниципальных образований, 2006–2020 годы, %.**

Источник: составлено автором по материалам Центральной избирательной комиссии Российской Федерации [Центральная избирательная..., 2021].  
Примечание. ОМС – орган местного самоуправления.

трудностями назначения местного референдума и низкой явкой.

В результате местный референдум, результаты которого обязательны для исполнения органами публичной власти, практически не применяется по вопросам градорегулирования.

Для обзора практики применения опосредованных форм участия граждан, которые носят рекомендательный характер, обратимся к докладу Министерства юстиции России о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (табл. 3).

Результаты, представленные в табл. 3, подтверждают, что формы участия граждан, не установленные законодательством как обязательные к применению в вопросах градорегулирования, применяются реже.

Публичные слушания остаются самой востребованной формой общественного участия, несмотря на ежегодное снижение количества их проведения<sup>3</sup>. Интересны данные по *общественным обсуждениям*, количество которых в первый год (2018) реализации этой формы превышало более чем в три раза показатели последующих лет.

Количество *собраний граждан*, которые могут проводиться по любым вопросам местного значения, ежегодно снижается. Данные за 2020 год следует рассматривать с учетом пандемии COVID-19 и связанных с ней ограничений. Возможно, с этим связан некоторый рост количества *конференций граждан* в 2020 году, в которых принимают участие делегаты граждан, представители отдельных территорий, избранные на собраниях граждан.

В Российской Федерации более двадцати тысяч муниципальных образований, при этом *муниципальный опрос* в последние годы проводился чуть более тысячи раз в год (табл. 3). Такой низкий показатель, возможно, объясняется тем, что большая часть опросов проводится без соблюдения процедуры, установленной законом о местном самоуправлении или на других уровнях власти, и поэтому не попадает в отчетность. Аналогичный пример можно привести по национальному проекту «Жилье и городская среда», для реализации которого была создана общефедеральная рейтинговая платформа по голосованию за объекты благоустройства<sup>4</sup>, а до этого рейтинговое голосование внедрялось на уровне субъектов Российской Федерации и отражалось в региональной отчетности. Следует отметить, что инициаторами опроса могут выступать как органы публичной власти, так и горожане. Решение о проведении опроса граждан принимает представительный орган местного самоуправления.

Наиболее известный случай муниципального опроса – это выбор места для строительства храма во имя святой великомученицы Екатерины в Екатеринбурге в 2019 году<sup>5</sup>. Проведению опроса предшествовал градостроительный конфликт, жители были против строительства храма в центральном сквере и по результатам опроса выбрали другую площадку.

Опрос граждан позволяет выявить мнение населения, но для снижения числа градостроительных конфликтов делать это надо до начала градостроительной деятельности на этапе разработки документов градостроительного проектирования. Думаю, оптимально проводить через опрос граждан основные концептуальные положения разрабатываемых документов градостроительного проектирования. Тогда жители смогут высказать свое мнение по ключевым вопросам документа до проведения публичных слушаний или общественных обсуждений, на которых рассматривается уже разработанный документ. Например, в Краснодаре и Анапе проводился опрос граждан по основным концептуальным положениям генерального

3. В статистике представлены состоявшиеся публичные слушания по всем темам, не только по вопросам градорегулирования.

4. Общефедеральная рейтинговая платформа по голосованию за объекты благоустройства: <https://za.godsreda.ru/>.

5. Общероссийской опрос // Екатеринбург.пф: [https://xn--80acgfb1azdqj.xn--p1ai/%D0%B6%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8F%D0%BC/%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81\\_%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%80](https://xn--80acgfb1azdqj.xn--p1ai/%D0%B6%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8F%D0%BC/%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81_%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%80).

**Таблица 2. Обязательные и факультативные формы участия граждан в градорегулировании**

Источник: составлено автором.

Формы участия горожан в градорегулировании, установленные законодательством как *обязательный* процедурный этап при принятии определенных решений органами местного самоуправления

Публичные слушания или общественные обсуждения (ст. 28)

Формы участия горожан в градорегулировании, которые могут применяться *при наличии инициативы* со стороны органов власти или населения

– Местный референдум (ст. 22);  
– территориальное общественное самоуправление (ТОС) (ст. 27);  
– правотворческая инициатива граждан (ст. 26);  
– инициативные проекты (ст. 26.1);  
– собрания и конференции граждан (ст. 29–30);  
– опрос граждан (ст. 31);  
– обращения граждан в органы местного самоуправления (ст. 32);  
– иные формы участия, не противоречащие Конституции РФ, федеральному и региональному законодательству (ст. 33).

**Таблица 3. Активность участия граждан в осуществлении местного самоуправления (количество состоявшихся мероприятий по формам участия граждан, результаты которых носят рекомендательный характер)**

Источник: составлено автором по материалам Министерства юстиции России [Отчет Министерства Юстиции ..., 2021].

Формы участия /годы	Количество, тыс. раз				
	2016	2017	2018	2019	2020
Публичные слушания	95,6	103,4	92,6	85	63
Общественные обсуждения	-	-	53,9	12,3	15
Собрания граждан	85,9	72,9	64,3	59,4	33
Конференции граждан	5,5	3	3	2,9	3,8
Опрос граждан	5,1	4,5	8,7	1,1	1,2
Правотворческая инициатива	н/д	н/д	0,9	0,2	0,2
Территориальное общественное самоуправление (кол-во ТОС)	27,6	30,1	32	32	35

плана<sup>6</sup>. В Челябинске проводился опрос по концепции проекта благоустройства территории сквера<sup>7</sup>. Я считаю, что у этой формы участия граждан есть значительный потенциал для развития, в том числе как формы участия горожан на начальном этапе разработки документов градостроительного проектирования, предшествующей публичным слушаниям или общественным обсуждениям.

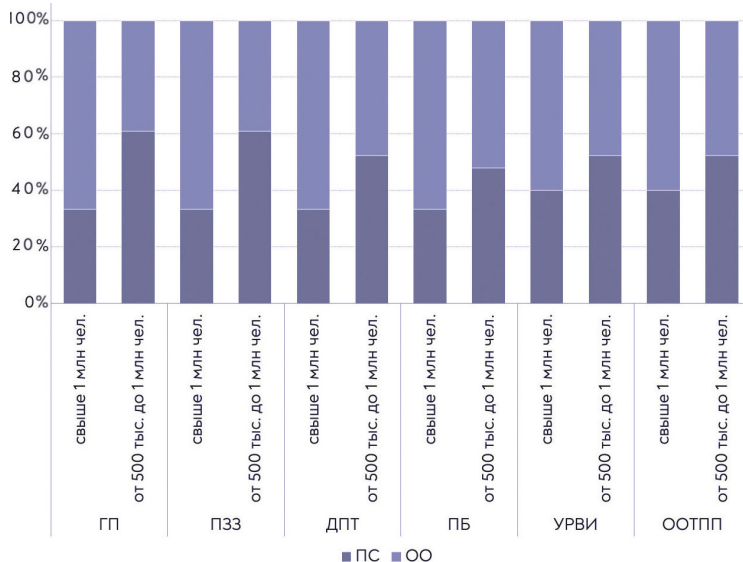
К *правотворческой инициативе* прибегают достаточно редко: в 2019–2020 годах горожане воспользовались такой формой участия не более двухсот раз [Отчет Министерства юстиции..., 2021]. Например, в Челябинске в 2019 году жители предложили проект внесения изменений в Устав муниципального образования, предусматривающий возврат к прямым выборам мэра города<sup>8</sup>. Основная проблема правовой регламентации процедуры реализации правотворческой инициативы – установление чрезмерных, усложняющих ее

требований, не обусловленных правовой природой местного самоуправления как вида публичной власти, наиболее приближенной к населению [Помазанцев, 2018]. При этом у такой формы участия горожан есть свои преимущества, гарантирующие обязательность рассмотрения предложенного жителями проекта правового акта. Так, орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего правового акта, в течение трех месяцев со дня его внесения обязаны его рассмотреть и предоставить инициативной группе граждан мотивировочное решение, принятое по результатам рассмотрения. Кроме того, на федеральном уровне создан интернет-портал для размещения общественных инициатив граждан Российской Федерации (roi.ru), на котором также возможно размещать проекты муниципальных правовых актов.

6. Результаты опроса по концепции генерального плана Краснодара: [https://bloknot-krasnodar.ru/news/stali-izvestny-ityogi-oprosa-po-genplanu-krasnodara-1119959?sphrase\\_id=850654](https://bloknot-krasnodar.ru/news/stali-izvestny-ityogi-oprosa-po-genplanu-krasnodara-1119959?sphrase_id=850654).

7. Завершился опрос по проекту сквера на северо-западе, 28.04.2020 // Официальный сайт администрации города Череповца: <https://cheladmin.ru/ru/news/zavershilsya-opros-po-proektu-skvera-na-severo>.

8. Челябинцы подали документы для регистрации правотворческой инициативы «За возврат прямых выборов мэра», 11.06.2019 // Российское информационное агентство «Новый день»: <https://newdaynews.ru/chel/664306.html>.



**Рис. 2. Соотношение публичных слушаний и общественных обсуждений по проектам документов градостроительного проектирования в российских городах с численностью населения больше 500 тыс. чел.**

Источник: составлено автором по материалам нормативно-правовой базы муниципальных образований.

Примечание. ГП – генеральный план; ПЗЗ – правила землепользования и застройки; ДПТ – документация по планировке территории; ПБ – правила благоустройства; УРВИ – условно разрешенные виды использования; ООТПП – отклонение от предельных параметров градостроительного регламента.

Инициативы, набравшие 5% голосов жителей муниципального образования, авторизированных через «Госуслуги», в обязательном порядке рассматриваются экспертной рабочей группой муниципалитета в течение двух месяцев.

В завершение обзора основных форм общественного участия отметим, что с исследовательской точки зрения наиболее интересны теория и практика законодательного обеспечения именно тех форм участия граждан, которые применяются в обязательном порядке, так как они встроены в процедуру, установленную законодательством. Поэтому далее мы проанализируем основные проблемные вопросы законодательного обеспечения публичных слушаний и общественных обсуждений.

В соответствии с законом о местном самоуправлении, публичные слушания или общественные обсуждения проводятся по проектам муниципальных правовых актов, в частности по проектам генерального плана поселения, городского округа, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории, правил благоустройства, внесения изменений в один из указанных утвержденных документов, а также по проектам разрешений на условно-разрешенный вид использования и на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства градостроительного регламента.

Анализ практики применения публичных слушаний и общественных обсужде-

ний выявил ряд проблемных вопросов, которые будут рассмотрены ниже. К основным причинам их возникновения следует отнести незавершенность законодательного обеспечения на местном уровне, а также незаинтересованность органов местного самоуправления в реализации требований рациональности и справедливости в отношении публичных слушаний и связанных с ними мероприятий. При этом исследование лучших практик российских городов в части правового обеспечения публичных слушаний позволяет увидеть законченные модели их законодательного обеспечения, предложить пути совершенствования законодательства.

## Замена публичных слушаний общественными обсуждениями

Публичные слушания были введены в 2004 году ГрК РФ. Обязательным этапом публичных слушаний было проведение очного собрания, предусматривающего возможность дискуссии между его участниками.

В 2018 году ГрК РФ был дополнен общественными обсуждениями, основным отличием которых стало отсутствие очного собрания участников<sup>9</sup>. По сути, общественные обсуждения не предполагают самих обсуждений в виде публичной дискуссии ни в очном, ни в заочном формате, а сводятся к индивидуальным обращениям граждан по рассматриваемому проекту в органы местного самоуправления посредством информационных систем и интернета. Информационные системы для проведения общественных обсуждений – например, «Активный гражданин» в Москве, – несмотря на удобный интерфейс для ознакомления с материалами, также не дают возможности проводить дискуссии в онлайн-формате, а предлагают направлять свои замечания и предложения к рассматриваемому проекту через сайт или мобильное приложение после пройденной авторизации.

Обратимся к тому, какой выбор между публичными слушаниями и общественными обсуждениями делали муниципалитеты (рис. 2)<sup>10</sup>.

Рис. 2 показывает, что к общественным обсуждениям перешли в двух третях горо-

9. Следует отметить, что обсуждение таких документов, как проект местного бюджета, проект устава муниципального образования, внесение в него изменений проводятся только на публичных слушаниях.

10. В соответствии со ст. 19 Федерального закона от 29.12.2017 N 455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», муниципали-

дов России с численностью населения свыше 1 млн чел. и в половине городов России с численностью населения от 500 тыс. до 1 млн чел. Наблюдается тенденция применения смешанных форм – например, на публичных слушаниях рассматриваются только проекты разрешений на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства градостроительного регламента и на выбор условно-разрешенного вида использования (Волгоград, Краснодар, Иркутск). В некоторых городах, например в Ростове-на-Дону, общественные обсуждения введены временно до снятия режима повышенной готовности в связи с распространением коронавирусной инфекции; в других городах собрания участников публичных слушаний во время пандемии COVID-19 проводили онлайн при помощи видеоконференций с предварительной регистрацией участников, у которых была возможность выступить онлайн.

Как отмечается в юридической литературе, публичные слушания – это всегда обсуждение, то есть свободный диалог участников с возможностью высказать свое мнение, свои замечания, дополнения, комментарии, аргументы «за» или «против» вопроса, стоящего на повестке. Этот признак является определяющим для института публичных слушаний, поскольку отражает, каким именно способом осуществляется процесс выработки и согласования позиции населения с позицией представителей власти, которые и будут непосредственным субъектом принятия конкретного решения. Только в ходе обсуждения можно выработать единую позицию по рассматриваемому вопросу – донести до собеседника свою идею и услышать его мнение [Ларина, 2015]. Замена публичных слушаний на общественные обсуждения, перевод их в виртуальную сферу, лишение граждан права высказать свои замечания представителям публичной власти лично, в присутствии своих соседей, друзей, единомышленников, не только не будет способствовать разрешению острых градостроительных конфликтов, но и может привести к их эскалации и радикализации их участников.

В зарубежной практике выделяют три формы взаимодействия с общественностью: информирование, консультации,

участие [Rodrigo, Amo, 2005]. Информирование о предстоящих действиях помогает лучше подготовиться к этапу консультаций. Консультации включают в себя активный поиск мнений заинтересованных и затронутых групп, это двусторонний поток информации, который может разворачиваться на любом этапе разработки нормативной базы. Участие же предполагает активное содействие заинтересованных групп в формулировании целей, политик, составлении текстов правовых актов. На практике эти три формы взаимодействия часто смешиваются, дополняя и перекрывая друг друга.

Для реализации перечисленных форм обычно используются пять инструментов общественного участия [OECD]: 1) неофициальные консультации (Informal consultation); 2) распространение проектов нормативных актов для предоставления замечаний общественности (Circulation of regulatory proposals for public comment); 3) оповещение общественности и учет высказанных ею замечаний (Public notice-and-comment); 4) публичные слушания (Public hearings); 5) консультативные органы (Advisory bodies), это может быть совет, рабочие группы, комиссии, в которые входят представители всех заинтересованных групп.

Примечательно, что общественные обсуждения в России больше соответствуют зарубежному инструменту Public notice-and-comment (оповещение общественности с приемом и учетом ее замечаний), правовой статус и регулирование которого отличаются от Public hearings (публичные слушания). В российском законодательстве общественные обсуждения и публичные слушания представлены как равноценные и взаимозаменяемые инструменты участия общественности, в то время как в зарубежной практике они позиционируются как неравноценные инструменты.

Необходимо законодательно установить требование различать правовой статус: 1) публичных слушаний как формы участия граждан, применяемой для публичного обсуждения проекта, и 2) общественных обсуждений как формы, применяемой для централизованного и ограниченного во времени направления индивидуальных обращений граждан с за-

---

теты и города федерального значения должны были не позднее 1 июля 2018 года определиться, заменяют ли они публичные слушания на общественные обсуждения, принять и опубликовать нормативные правовые акты, необходимые для проведения общественных обсуждений.

мечаниями и предложениями по проекту. Важно установить требование об обязательности проведения именно публичных слушаний при обсуждении определенных видов проектов документов в области градостроительного регулирования.

## Проблема информирования

Согласно действующему законодательству, информирование о предстоящих публичных слушаниях или общественных обсуждениях должно состояться не позднее чем за семь дней до дня размещения на официальном сайте или в информационных системах проекта, подлежащего рассмотрению.

Оповещение о предстоящих публичных слушаниях или общественных обсуждениях должно быть:

- размещено на официальном сайте органа местного самоуправления и в местной газете для официального опубликования муниципальных правовых актов;
- размещено на информационных стендах, оборудованных около здания органа местного самоуправления, в местах массового скопления граждан и в иных местах, расположенных на территории, в отношении которой подготовлены соответствующие проекты;
- опубликовано иными способами, обеспечивающими доступ участников общественных обсуждений или публичных слушаний к указанной информации.

В случае проведения публичных слушаний или общественных обсуждений по проектам разрешений на условно-разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства и отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, оповещение правообладателей соседних земельных участков, а также помещений, являющихся частью объекта капитального строительства, в отношении которого испрашивается разрешение, направляется лично заказным письмом.

Формальный подход к оповещению горожан не способствует распространению информации о предстоящих публичных слушаниях и общественных обсуждениях, иные же способы информирования в российских городах практически не применяются. На официальных сайтах администрации города оповещения могут размещать в общей новостной ленте, где

информация быстро смещается другими новостями в архив. В результате большинство жителей получают информацию о публичных слушаниях и общественных обсуждениях из местных сообществ в социальных сетях и общедомовых чатах или узнают о состоявшихся мероприятиях задним числом.

В Москве после замены публичных слушаний общественными обсуждениями перестали размещать оповещения о предстоящих обсуждениях в специальных разделах на официальных сайтах районных управ, где они публиковались более десяти лет. Москвичи привыкли к такой форме информирования, всегда знали, где могут найти информацию о планируемых обсуждениях, но теперь ее там нет, как нет и предупреждения со ссылкой на новый сайт «Активный гражданин», где теперь публикуется информация об общественных обсуждениях. Оповещения перестали публиковать и в районных газетах. В соответствии с ГрК РФ опубликование оповещения должно происходить в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов. С учетом правового статуса Москвы в соответствии с ч. 4 ст. 19 закона г. Москвы «О правовых актах» от 08.07.2009 №25 опубликование правовых актов осуществляется в официальном издании мэра и правительства Москвы «Вестник Москвы», но информация о предстоящих общественных обсуждениях и там тоже отсутствует.

Информирование общественности – важный этап публичных слушаний и общественных обсуждений. В связи с этим видится целесообразным вернуть оповещения на официальные сайты районных управ города Москвы со ссылкой на сайт «Активный гражданин», а подписки на электронную почту и push-уведомления московского приложения «Активный гражданин» дополнить общественными обсуждениями.

Представляется, что в дополнение к существующим способам информирования жителей городов России целесообразно применять адресную рассылку оповещений по электронной почте: 1) горожанам, однажды оформившим подписку на новости публичных слушаний и общественных обсуждений на официальном сайте администрации города; 2) пользователям портала «Госуслуги», зарегистрированным в границах территории, в отношении которой подготовлены соответствующие проекты.

Участники	Случаи проведения				
	ГП	ПЗЗ	ДПТ	ПБ	УРВИ ООТПП
1. Граждане, постоянно проживающие на территории (жители)	+	+	+	+	
2. Правообладатели недвижимости (земельных участков, объектов капитального строительства)	+	+	+	+	
3. Правообладатели недвижимости и жители территориальной зоны		Изменение град. регламента		+	+
4. Правообладатели помещений или граждане, постоянно проживающие в помещениях, являющихся частью объекта, применительно к которому запрашивается разрешение				+	+
5. Правообладатели земельных участков и расположенных на них объектах капитального строительства, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается данное разрешение				+	+
6. Правообладатели земельных участков и правообладатели объектов капитального строительства, подверженных риску негативного воздействия на окружающую среду в результате реализации проекта				+	+

**Таблица 4. Участники публичных слушаний и общественных обсуждений**

Источник: составлено автором.

Примечание. ГП – генеральный план; ПЗЗ – правила землепользования и застройки; ДПТ – документация по планировке территории; ПБ – правила благоустройства; УРВИ – условно разрешенные виды использования; ООТПП – отклонение от предельных параметров градостроительного регламента.

## Отсутствие предварительной работы с населением

Проблему предварительной работы с населением можно разделить на два блока. Во-первых, это отсутствие разъяснительной работы по содержанию правового института публичных слушаний и общественных обсуждений. Непонимание жителями правовых аспектов процедуры обсуждения, которые влекут за собой значимые для правообладателей недвижимости последствия, приводит: 1) к смещению фокуса внимания жителей на вопросы, которые не относятся к утверждаемым позициям проекта и не будут учтены при его доработке; 2) возникновению бессмысленной практики голосования на публичных слушаниях, которая не обязывает орган власти принимать сторону большинства, пришедших на собрание; 3) утрате доверия граждан к принимаемым решениям по вопросам градостроительного регулирования.

Во-вторых, отсутствует предварительная работа с населением по самому про-

екту, который будет рассмотрен на публичных слушаниях или общественных обсуждениях перед его утверждением. Например, в соответствии с ГрК РФ с момента принятия решения о подготовке генерального плана все заинтересованные лица могут направлять предложения в администрацию города. При подготовке правил землепользования и застройки в решении о подготовке документа прописывается порядок направления предложений заинтересованных лиц в комиссию по подготовке правил (п. 4 ч. 8 ст. 31 ГрК РФ). Форматы для подготовки таких предложений могут быть встроены в концепцию соучаствующего проектирования, применение которого пока во многом зависит от желания публичной власти выстраивать диалог с обществом, так как по сравнению с публичными слушаниями и общественными обсуждениями такой формат не является обязательным. Например, при разработке проекта правил землепользования и застройки в городе Чебоксары с жителями обсуждали сначала концепцию документа, затем первую и вторую редакции. На финальной стадии активная часть горожан видела не просто «спущенный сверху» проект, а документ, в котором учтены их замечания. Такой подход позволил изменить отношение общественности к новому документу и перевести публичные слушания в конструктивный диалог власти и жителей.

## Голосование на публичных слушаниях

Публичные слушания и общественные обсуждения – это не завершение процесса принятия решения и не способ непосредственного принятия решения, а форма промежуточных действий по подготовке итогового действия – принятия решения. Такое итоговое решение принимается не участниками публичных слушаний, а публичным лицом, уполномоченным на это в соответствии с законодательством. Если бы было иначе, то мы имели бы дело не с публичными слушаниями, а с референдумом, итоги которого являются обязательными для публичной власти [Сафарова, 2015]. Тем не менее голосование на публичных слушаниях практикуется часто, его результаты ни к чему не обязывают публичную власть, но вводят в заблуждение участников публичных слушаний. Вместо направления замечаний и предло-



жений по рассматриваемому проекту горожане только голосуют и ошибочно полагают, что их голоса «против» будет достаточно для отклонения проекта. Позиция численного большинства участников публичных слушаний не может быть обстоятельством, обязывающим субъекта публичной власти принять соответствующее решение.

### Сокращенный состав участников

Участники публичных слушаний и общественных обсуждений определены ГрК РФ и представлены двумя группами: постоянно проживающие жители и правообладатели недвижимости. Участники публичных слушаний и общественных обсуждений должны быть идентифицированы, для этого они предоставляет следующие сведения: для граждан – фамилия, имя, отчество (при наличии), дата рождения, адрес места жительства (регистрации), для правообладателей недвижимости – сведения из Единого государственного реестра недвижимости и иные документы, удостоверяющие их права на земельные участки, объекты капитального строительства и помещения, являющиеся частью таких объектов капитального строительства.

Из таблицы видно, что при внесении изменений в градостроительный регламент территориальной зоны (включение новых видов разрешенного использования, изменение предельных параметров разрешенного строительства) состав участников публичных слушаний, общественных обсуждений ограничен границами этой территориальной зоны. Если территориальная зона установлена для одного земельного участка (широко применяется в Москве), то выгодоприобретателем и единственным участником публичных слушаний, общественных обсуждений становится правообладатель земельного участка (территориальной зоны). Замечания и предложения правообладателей смежной недвижимости не будут рассмотрены и учтены, так как они не являются участниками публичных слушаний или общественных обсуждений. При этом очевидно, что такие изменения могут затронуть их законные права и интересы, оказать влияние на качество среды проживания и стоимость недвижимости.

В связи с этим необходимо расширить состав участников публичных слушаний [Иванова, Бернюкевич, 2019] или обще-

ственных обсуждений в случае внесения изменений в градостроительный регламент, установленный для конкретной территориальной зоны правил землепользования и застройки, (ч. 14 ст. 31 ГрК РФ). В границы территории, в отношении которой проводятся общественные обсуждения, должны быть включены смежные территориальные зоны или смежные земельные участки, расположенные в границах санитарно-защитной зоны, источником которой являются виды использования земельного участка или объекта капитального строительства, дополняемые в градостроительный регламент изменяемой территориальной зоны.

По тем же основаниям представляется необходимым дополнить состав участников публичных слушаний и общественных обсуждений по поводу проектов планировки и (или) межевания правообладателями недвижимости, расположенной в границах смежных элементов планировочной структуры (квартал, микрорайон, район и иные подобные элементы).

Отдельным проблемным вопросом являются публичные слушания или общественные обсуждения по проектам документации планировки территории, разработанной в рамках *комплексного развития территорий*. Согласно ч. 6 ст. 67 ГрК РФ, общественные обсуждения или публичные слушания проводятся «в границах территории, в отношении которой утверждена документация по планировке территории».

Следует отметить, что когда утверждается новую документацию по планировке территории в рамках проектов комплексного развития территорий, то изменения автоматически вносятся также в генеральный план и правила землепользования и застройки, которые утверждались представительным органом местного самоуправления, а до этого обсуждались на публичных слушаниях со всеми правообладателями недвижимости и жителями города. Увеличение застройки в квартале, очевидно, скажется на балансе между объемом застройки и инфраструктурой (социальной, транспортной, инженерной), которые просчитываются и планируются в генеральном плане для обеспечения сбалансированного и устойчивого развития территорий всего города. Именно это обсуждали горожане при утверждении генерального плана на публичных слушаниях или общественных обсуждениях, это гарантировал представительный орган местного самоуправления,

Проекты местных нормативных правовых актов по вопросам градостроительной деятельности и проекты решений по внесению изменений в них, которые выносятся на публичные слушания, общественные обсуждения в обязательном порядке

Сроки проведения публичных слушаний и общественных обсуждений, установленные ГрК РФ, мес.

Генеральный план	Не менее 1, не более 3
Внесение изменений в генеральный план	Не менее 1, не более 2
Правила землепользования и застройки	Не менее 1, не более 3
Документация по планировке территории	Не менее 1, не более 3
Правила благоустройства	Не менее 1, не более 3
Разрешение на условно-разрешенный вид использования	Не более 1
Разрешение на отклонение от параметров разрешенного строительства градостроительного регламента	Не более 1
Внесение изменений в градостроительный регламент правил землепользования и застройки	Не более 1

**Таблица 5. Сроки проведения публичных слушаний и общественных обсуждений, установленные ГрК РФ**  
Источники: составлено автором.

утверждая документ территориального планирования.

Предполагается ли в документации по планировке территории модернизация инфраструктуры за пределами проекта комплексного развития территорий? Нет, так как документация по планировке территории разрабатывается в границах проекта комплексного развития территории, которые обозначают только территорию будущих преобразований. В таких условиях до разработки проекта планировки территории невозможно сказать, какая именно и в каких объемах внешняя инфраструктура потребуется за пределами проекта. Почему? Потому что это задача генерального плана города, но с 2021 года для территорий проектов комплексного развития территории при разработке документации по планировке территории его положения *могут не учитываться*. Таким образом, действие генплана для территорий комплексного развития, по сути, упраздняется.

Кроме того, принимаемыми решениями могут быть затронуты законные интересы жителей, правообладателей недвижимости, расположенной за пределами территории комплексного развития (соседние кварталы, территориальные зоны). В отличие от расселяемых собственников и нанимателей жилых помещений, они в большей степени заинтересованы в обсуждении будущих параметров развития смежной территории. Поэтому необходимо расширить состав участников общественных обсуждений или публичных слушаний, включив в него как минимум территориальные зоны, примыкающие к границам проекта.

## Проблема установления необходимых и достаточных сроков для приема замечаний и предложений от участников

Федеральным законодательством определены минимальные и максимальные сроки проведения публичных слушаний и общественных обсуждений для проектов местных нормативных правовых актов по вопросам градостроительной деятельности (табл. 5). Срок начинает исчисляться с момента опубликования оповещения и заканчивается публикацией заключения по результатам публичных слушаний или общественных обсуждений.

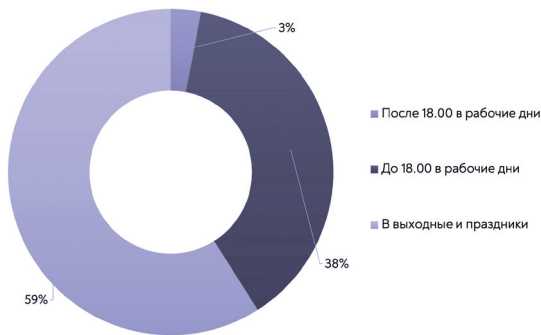
Следует отметить, что внутри этого временного интервала различные этапы публичных слушаний и общественных обсуждений по срокам практически не урегулированы, за исключением срока между оповещением и экспозицией проекта, который должен быть не менее недели. Сроки приема замечаний и предложений устанавливаются в каждом городе отдельно, и есть тенденция к сокращению этих сроков и, следовательно, — с учетом формального подхода к информированию — возможностей участия населения в слушаниях.

В Москве с переходом к общественным обсуждениям сроки приема предложений и замечаний от жителей сократились и заканчиваются с завершением экспозиции проекта. Сроки самой экспозиции московским законодательством не урегулированы и определяются каждый раз при проведении общественных обсуждений. По проекту межевания обычно экспозиция проходит две недели. На этом прием предложений заканчивается и оставшиеся два месяца (в случае реализации максимального срока проведения общественных слушаний, установленных законодательством) отводятся на подготовку протокола и заключения. Ранее при проведении публичных слушаний в Москве после экспозиции проводилось собрание с участниками публичных слушаний, затем была еще неделя на подачу замечаний и предложений в уполномоченный орган.

Представляется, что соотношение сроков между 1) оповещением, экспозицией, обсуждением, направлением замечаний и предложений и 2) подготовкой протокола и заключения по результатам публичных слушаний или общественных обсуждений должно быть как минимум 50 на 50%, а лучше 70 на 30%.

**Рис. 3. Время проведения публичных слушаний в российских городах с численностью населения более 100 тыс. чел., %**

Источник: составлено автором по материалам нормативно-правовой базы муниципальных образований.



## Время проведения публичных слушаний

Собрание участников публичных слушаний проводится с целью обсуждения с ними проекта документа. Проводиться оно должно в удобное для горожан время. В федеральном законодательстве этот вопрос не урегулирован, а в городах он решен по-разному. Анализ уставов муниципальных образований и положений о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальных образованиях показал, что более половины муниципалитетов проводят публичные слушания в рабочее время (рис. 3).

Представляется, что проведение публичных слушаний в рабочее время удобнее чиновникам администрации, чем работающей части городского сообщества, без мнения которого вряд ли можно считать обсуждение проекта полноценным. В Москве до введения общественных обсуждений время начала публичных слушаний было сдвинуто на 19.00, чтобы участники успели добраться с работы до места их проведения.

## Состав органа, уполномоченного на проведение публичных слушаний и общественных обсуждений, и наличие в нем представителей всех заинтересованных участников городского развития

Орган, уполномоченный на проведение публичных слушаний и общественных обсуждений, в ГрК РФ обозначен как Организатор общественных обсуждений или Организатор публичных слушаний. В случае правил землепользования и застройки одновременно с принятием решения об их подготовке создается комиссия по подготовке правил землепользования и застройки, которая может выступать организатором публичных слушаний или общественных обсуждений (ч. 6 ст. 31 ГрК

РФ). Такие комиссии созданы практически во всех российских городах, обычно они называются «Комиссия по землепользованию и застройке». Их задачи, полномочия и порядок работы определяются местным нормативным правовым актом.

Комиссия по землепользованию и застройке города (далее – Комиссия) является специально созданным, постоянно действующим коллегиальным органом при главе администрации города. Так, на официальном сайте администрации города Томска комиссия по землепользованию и застройке определена как «один из ключевых органов по управлению градостроительной деятельностью в системе градорегулирования. Особенность этой системы в том, что она должна обеспечивать градостроительную деятельность в условиях рыночной экономики, ... должна учитывать интересы третьих лиц при принятии решений по землепользованию и застройке».

Перед Комиссией стоит сложная задача – найти компромисс при рассмотрении вопросов землепользования и застройки для потенциально конфликтующих сторон: жителей, правообладателей недвижимости, застройщиков и публичной власти. Поиск компромисса возможен, если в Комиссию включены представители всех заинтересованных групп участников.

Рассмотрим состав Комиссий в российских городах и его изменения за последние пять лет (рис. 4).

Из рис. 4 видно, что Комиссия из чиновников и депутатов – самый распространенный вариант ее состава в российских городах: за последние пять лет доля таких Комиссий увеличилась на 13% и теперь они действуют в половине российских городов. Доля Комиссий, в состав которых вошли представители общественных организаций, сократилась на 7% и составляет 21%, количество представителей общественных организаций варьируется от одного члена до трети от численности Комиссии.

Персональный состав Комиссии определяется главой администрации города, но структура Комиссии может быть урегулирована местными нормативными правовыми актами. Например, в соответствии с Правилами землепользования и застройки города Перми, утвержденными решением Пермской городской Думы от 26.06.2007 № 143, треть Комиссии должна быть представлена общественными организациями, правом выдвигать кандидатуры в члены Комиссии обладают не-



**Рис. 4. Состав Комиссий по землепользованию и застройке в российских городах с численностью населения более 500 тыс. чел. (2015–2021 гг.), %**  
 Источник: составлено автором по результатам анализа правовой базы российских городов.

коммерческие организации, имеющие юридический адрес в городе Перми. От одной некоммерческой организации может быть выдвинут один кандидат, который не должен занимать должность в государственной или муниципальной службах. К документу о выдвижении прилагается биографическая справка о выдвинутом кандидате с указанием сведений о его квалификации (профессиональных знаниях, опыте и достижениях). Следует отметить, что в 2021 году полномочия Перми в области градостроительной деятельности были перераспределены на уровень Пермского края, и остается надеяться, что лучшие практики этого города по правовому регулированию организации и проведения публичных слушаний также сохранят свое первенство и новаторский подход среди российских городов.

### Проблема отсутствия утвержденных предметов публичных слушаний и общественных обсуждений

Темы на публичных слушаниях и общественных обсуждениях не могут быть всеохватными. В ГрК РФ для каждого документа градостроительного проектирования определены содержание и утверждаемые позиции, они же и должны становиться предметами обсуждений на публичных слушаниях и общественных обсуждениях, чтобы их участники четко понимали, какие вопросы они обсуждают.

Рассмотрим на примере заключения по результатам публичных слушаний по проекту правил землепользования и застройки (ПЗЗ) Новой Москвы, какое количество замечаний и предложений жителей было учтено в процессе доработки проекта. Количество замечаний и предложений превышает 1,5 тыс. страниц протокола, по части из них городская Комиссия по вопросам градостроительства, землепользования и застройки города при Правительстве Москвы сделала вывод, что они не относятся к рассматриваемому проекту (рис. 5).

Из рис. 5 видно, что половина замечаний и предложений, поступивших от горожан, не относится к проекту. Такие замечания и предложения комиссия не рассматривает и не дает по ним аргументированных ответов. Противоположная ситуация складывается в Перми, где предметы публичных слушаний установлены в правилах землепользования и застройки: просмотр нескольких десятков заключений по публичным слушаниям не выявил ни одного замечания, не относящегося к проекту. Отсутствие предметов обсуждения превращает публичные слушания в разговор обо всем. Вместо конструктивного диалога власти и граждан – обсуждение вопросов, которые не относятся к проекту документа и не будут учтены при его доработке.

Анализ практики российских городов позволяет сделать вывод, что местные нормативные акты практически не содержат описания предметов публичных слушаний по вопросам градорегулирования. Если в 2015 году предметы публичных слушаний были установлены в 14% городов России с численностью населения более 500 тыс., то в 2021 году этот показатель снизился до 6% (рис. 6).

Тенденция упразднения описания предметов публичных слушаний и общественных обсуждений в местных нормативных правовых актах может говорить о желании чиновников снять с себя ответственность за свои действия. Упразднение ответственности возможно, если в нормативных правовых актах есть неопределенность.

При отсутствии предъявляемых предметов публичных слушаний утрачивается понимание правовых аспектов, влекущих за собой значимые для правообладателей недвижимости последствия, происходит замещение главного на второстепенное. Возникают риски того, что граждане будут задним числом проявлять недовольство,



**Рис. 5. Анализ замечаний и предложений, поступивших по проекту правил землепользования и застройки Новой Москвы**

Источник: составлено автором совместно со студентами Высшей школы урбанистики им. А.А. Высоковского ФГРП НИУ ВШЭ<sup>11</sup>.

утратят доверие к правомочности предъявляемых на обсуждение документов. Все это способствует дискредитации в глазах граждан самого института публичных слушаний и общественных обсуждений и, как следствие, снижению уровня общественного участия.

Необходимо законодательно закрепить требование четкой, юридически значимой фиксации предметов обсуждения проектов документов на публичных слушаниях и общественных обсуждениях (при этом предметы обсуждения должны совпадать с предметами утверждения). Например:

- одним из предметов обсуждения утверждения генерального плана (ГП) должны быть юридически значимые границы зон планируемого размещения линейных объектов (в том числе автомагистралей) – границы, наличие которых, в частности, обеспечивает со стороны власти правовые гарантии того, что соответствующая недвижимость не будет изъята для создания на месте снесенных новых объектов;

- одним из предметов обсуждения утверждения правил землепользования и застройки (ПЗЗ) должны быть заведомо известные (заранее установленные и не подвластные произвольному изменению администрации) юридически значимые предельные размеры объектов строительства, которые могут быть созданы на соответствующих земельных участках;

- одним из предметов обсуждения утверждения документации по планировке территории должно быть доказательство того, что в результате нового планируемого строительства уровень инфраструктурной сбалансированности застройки как

минимум не опустится ниже существующего положения, то есть в этом аспекте качество городской среды будет не ухудшаться, а улучшаться.

## Проблема быть услышанным и добиться доработки проекта

Как было отмечено выше, позиция большинства участников публичных слушаний или общественных обсуждений, высказавшихся против проекта без содержательных замечаний по предметам публичных слушаний, ни к чему не обязывает орган, принимающий итоговое решение. Результаты публичных слушаний и общественных обсуждений носят рекомендательный характер. Возникает вопрос: как жители и правообладатели недвижимости могли бы усилить позицию и добиться доработки проекта с учетом направленных замечаний и предложений?

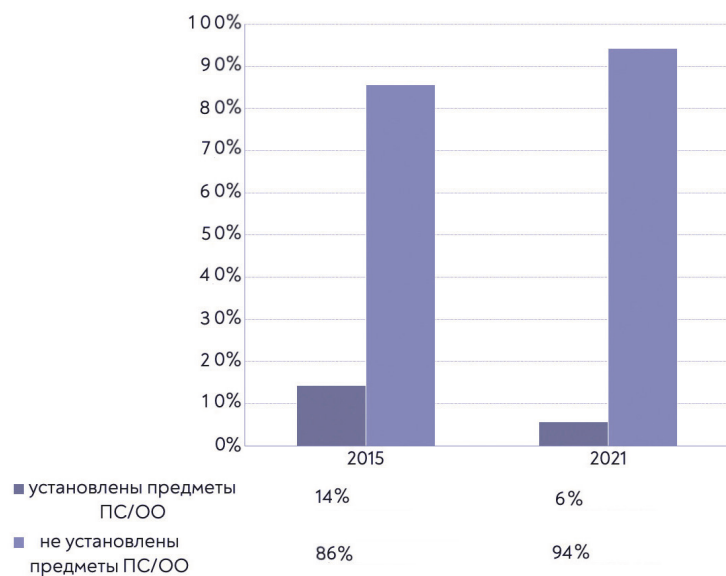
Во-первых, необходимо начинать свое взаимодействие с органами публичной власти и разработчиками проекта уже на этапе его подготовки. Чтобы это было возможно, до горожан должна быть доведена информация о начале разработки проекта документа, сроках и форме направления своих предложений. Например, в Хабаровске все постановления о подготовке документации по планировке территории и других документов градостроительного проектирования размещаются на сайте города в соответствующем тематическом разделе «Документация по планировке в стадии подготовки»<sup>12</sup>.

Во-вторых, жителям и правообладателям недвижимости следует готовить к публичным слушаниям и общественным обсуждениям развернутые содержательные замечания и в них в том числе объяснять, как именно будут нарушены их права и законные интересы – в первую очередь как правообладателей недвижимости – в случае утверждения проекта в представленной редакции.

В-третьих, необходимо применять дополнительные правовые механизмы принятия решений правообладателями недвижимости. Например, в Москве при разработке проекта межевания застроен-

11. В рамках анализа заключения по результатам публичных слушаний по проекту правил землепользования и застройки города Москвы в отношении территорий, присоединенных к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве в соответствии с Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 27 декабря 2011 года №560-СФ «Об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации городом федерального значения Москвой и Московской областью» от 18 февраля 2016 г.

12. Официальный сайт Хабаровска: <https://khv27.ru/structural-units/dep1/gradostroitelstvo/dokumentatsiya-po-planirovke-territorii/>.



**Рис. 6. Наличие в местных нормативных правовых актах описания предметов публичных слушаний (ПС) и общественных обсуждений (ОО) по вопросам градорегулирования, города России с численностью более 500 тыс. чел., %**

Источник: составлено автором по результатам анализа местных нормативных правовых актов.

ной территории был запроектирован сквозной проезд через жилой квартал, поэтому некоторые внутриквартальные проезды не были включены в проектируемые границы земельных участков многоквартирных домов. Такое предложение делало в будущем невозможной установку ограждающих устройств на въезде к четырем многоквартирным домам и сохранение тихого и безопасного двора. Поэтому собственники помещений в многоквартирных домах воспользовались нормой Жилищного кодекса РФ об определении пределов использования земельного участка, на котором расположен многоквартирный жилой дом, и провели через общее собрание собственников помещений альтернативный вариант границ земельного участка под каждым многоквартирным домом и направили его как предложение от правообладателей недвижимости на публичные слушания. Таким образом, была предъявлена не просто позиция некоторой группы активистов, а предложение, за которое проголосовало более 2/3 собственников помещений<sup>13</sup> в рассматриваемом квартале. Предложения собственников были отражены в заключении Комиссии<sup>14</sup> и учтены при доработке и утверждении проекта межевания квартала.

Также целесообразно установить в законодательстве требование о том, чтобы региональные, местные власти получили четко формализованные полномочия, которые в обязательном порядке можно было бы применять в соответствующих

случаях, например, когда после проведения публичных слушаний или общественных обсуждений власти по соответствующим основаниям не имеют права утверждать проект документа без выполнения соответствующих дополнительных процедур по его изменению и уточнению.

### Отсутствие требования подготовки заключения о соответствии проекта документа требованиям законодательства о градостроительной деятельности

Публичные слушания и общественные обсуждения проводятся непосредственно перед утверждением документа. Это означает, что публичная власть предъявляет на рассмотрение проект документа, за качество и безопасность которого готова отвечать перед жителями и правообладателями недвижимости. Проверка проекта документа градостроительного проектирования – обязательное требование ГрК РФ. Предъявляется ли результат такой проверки горожанам перед проведением публичных слушаний и общественных обсуждений? Этот вопрос в каждом муниципалитете решается по-своему. Проведенное в 2015 году исследование показало, что только в 20% российских городов требуется заключение о соответствии требованиям градостроительного законодательства до проведения публичных слушаний (рис. 7) [Сафарова, 2015].

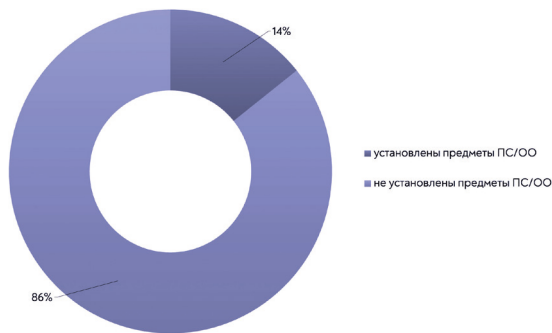
Почему важно предъявлять участникам публичных слушаний и общественных обсуждений официальное заключение уполномоченного органа, подтверждающее юридический факт соответствия документа законодательству о градостроительной деятельности?

Например, чтобы продемонстрировать, что с утверждением нового проекта планировки территории не ухудшится уровень обеспечения населения объектами социальной инфраструктуры. При разработке проекта планировки территории в основной его части должна содержаться информация о планируемых мероприятиях по обеспечению сохранения фактических показателей обеспеченности

13. Один голос равен одному квадратному метру жилого помещения.

14. Заключение комиссии по землепользованию и застройке: <https://kuntsevo.mos.ru/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BB%D1%8E%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B6%D0%B4%D0%B5.pdf>.

**Рис. 7. Наличие в местных правовых актах требований о подготовке заключений на проекты документов и заявлений до проведения публичных слушаний, российские города с численностью населения более 500 тыс. чел., %**  
 Источник: [Сафарова, 2015].



территорий объектами коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры и фактических показателей доступности таких объектов для населения (п. 2 ч. 3 ст. 42 ГрК РФ). Предъявление факта наличия или отсутствия такого соответствия на публичных слушаниях и общественных обсуждениях зависит от муниципалитета, его желания открыто заявлять намерения власти о развитии территории и гарантировать при этом сбалансированное и устойчивое развитие территорий.

Заключение о результатах проверки проекта документа и процедур его подготовки требованиям законодательства о градостроительной деятельности, утвержденное начальником архитектурно-планировочного управления, может стать важным документом. [Боголюбов, Кичигин, 2011].

Так, при подготовке публичных слушаний в Перми на официальном сайте города в разделе публичных слушаний вместе с оповещением и материалами проекта публикуется заключение Комиссии по результатам проверки документа на соответствие требованиям градостроительного законодательства<sup>15</sup>. Проверка проводится по исчерпывающему перечню предметов публичных слушаний, утвержденных в правилах землепользования и застройки, по каждому пункту дается развернутый ответ.

Для распространения лучшей практики в сфере правового регулирования организации и проведения публичных слушаний и общественных обсуждений необходимо установить требование: уполномоченный орган должен открыто предъявлять их участникам, а также всем горожанам официальное заключение о том, что проект документа, предлагаемого для обсуждения, соответствует всем требованиям законодательства и особенно предметам

обсуждения-утверждения именно этого вида документа.

## Отсутствие ответственности за нарушение процедуры публичных слушаний и общественных обсуждений

В Кодексе Российской Федерации об административных нарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ не предусмотрено ответственности за нарушение процедуры организации и проведения публичных слушаний или общественных обсуждений по проектам документов градостроительного проектирования. При этом установлена ответственность, например, за нарушение порядка или сроков общественных обсуждений закупок (ст. 7.29.3 КоАП РФ) и за нарушения порядка публичных слушаний по схемам теплоснабжения (ст. 9.24 КоАП РФ).

В региональных кодексах об административных нарушениях также отсутствуют составы правонарушений в отношении процедур организации и проведения публичных слушаний или общественных обсуждений.

Публичные слушания и общественные обсуждения – важный и ответственный этап в процедуре подготовки документа к утверждению. Участие населения в публичных слушаниях позволяет не допустить нарушение прав на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства.

В связи с этим для исключения недобросовестного отношения должностных лиц к своим обязанностям представляется необходимым установить следующие составы административных правонарушений в федеральном или региональном законодательстве:

- сокрытие должностным лицом информации о предстоящих публичных слушаниях или общественных обсуждениях;
- представление на публичные слушания или общественные обсуждения документов, не отвечающих требованиям, установленным законодательством;
- сокрытие или искажение должностным лицом результатов публичных слушаний или общественных обсуждений.

15. Официальный сайт администрации города Перми: [https://www.gorodperm.ru/citizen/public\\_hearing/](https://www.gorodperm.ru/citizen/public_hearing/).

## Проблема обжалования результатов публичных слушаний и общественных обсуждений

В судебной практике по обжалованию результатов публичных слушаний и общественных обсуждений можно выделить две группы судебных разбирательств: первая связана с нарушениями процедур организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений установленных законодательством, вторая – с нарушениями норм материального права.

Анализ постановлений арбитражного и гражданского судопроизводства по исковым требованиям о признании публичных слушаний недействительными выявил единичные случаи отмены результатов публичных слушаний, которые составили около 5% рассмотренных судебных решений [Сафарова, 2015]. Все они относятся к первой группе судебных разбирательств, связанных с грубыми нарушениями процедуры организации и проведения публичных слушаний. Относительно второй группы случаев, связанных с нарушением норм материального права, судебная практика определяет публичные слушания как действие, которое предшествует принятию решения по вопросам градостроительной деятельности, носит рекомендательный характер и не является обязательным, соответственно нарушить права и законные интересы заявителей не может.

Таким образом, заключение по результатам публичных слушаний или общественных обсуждений не может быть предметом самостоятельного оспаривания, так как носит рекомендательный характер, не содержит правовых норм, порождающих для третьих лиц какие-либо права и обязанности. Обжаловать следует принятый по результатам публичных слушаний или общественных обсуждений нормативный правовой акт. Исключением может считаться ситуация, при которой на публичные слушания или общественные обсуждения выносятся документы, не соответствующие техническим регламентам безопасности. Тогда следует обжаловать действия органов власти по невыполнению надлежущей проверки проекта документа перед проведением публичных слушаний, общественных обсуждений.

### Заключение

Публичное обсуждение документов градостроительного проектирования в рос-

сийских городах проводится уже более десяти лет. Но в масштабе мировой практики культура обсуждения общественно значимых решений в Российской Федерации еще на начальном этапе формирования. Безразличие к принимаемым решениям градорегулирования дорого обходится как публичной власти, так и жителям. За допущенные в документах градорегулирования ошибки горожане будут расплачиваться своими налогами для разработки новых документов, стоимостью своей недвижимости, которая будет снижаться из-за снижения качества городской среды, ростом стоимости квадратного метра строящейся недвижимости, в которую застройщики будут закладывать свои риски на градостроительные конфликты, не решенные до строительства (на публичных слушаниях при обсуждении проектов документов градорегулирования). К этому пониманию медленно, но верно начинают приходить городские активисты, а за ними и остальные горожане.

Публичные слушания при их рекомендательном характере, несовершенстве правового регулирования и недостатках правоприменительной практики, как и прежде, остаются единственным правовым механизмом, гарантирующим участие горожан в процессе принятия решения по вопросам градорегулирования. Только на публичных слушаниях у горожан есть возможность высказать свои замечания по проекту представителям публичной власти лично, в присутствии своих соседей, друзей, единомышленников и в ходе дискуссии донести свою точку зрения и выработать единое решение.

Законодательное обеспечение такого важного процесса в российских городах складывается по-разному и пока в целом сильно отстает от теории. Но наличие успешных практик правового регулирования организации и проведения публичных слушаний демонстрирует возможности развития этого правового института и его незаменимость в принятии решений в сфере градорегулирования. В табл. 6 представлен свод пунктов, в которых законодательное обеспечение публичных слушаний недостаточно. Эти пункты – задачи по совершенствованию законодательства на федеральном и местном уровнях.



Основные требования рациональности и справедливости в отношении публичных слушаний и связанных с ними мероприятий	Реализованность (+) и нереализованность (-) требований рациональности и справедливости		
	Теория ПС	Законодательство РФ	Законодательство Москвы
1. Требование о дифференциации форм участия граждан в градорегулировании, в том числе:	+	+	+
– требование о необходимости различать правовой статус ПС и ОО;	+	-	-
– требование об обязательности проведения именно ПС при обсуждении определенных видов проектов документов в области градорегулирования.	+	-	-
2. Требование четкой, юридически значимой фиксации предметов обсуждения проектов различных видов документов на ПС (при том, что предметы обсуждения должны совпадать с предметами утверждения), например:	+	-	-
– одним из предметов обсуждения-утверждения генерального плана (ГП) должны быть юридически значимые границы зон планируемого размещения линейных объектов (в том числе автомагистралей) – границы, наличие которых, в частности, предьявляет со стороны власти правовые гарантии того, что соответствующая недвижимость не будет изъята для создания на месте снесенных новых объектов;	+	-	-
– одним из предметов обсуждения-утверждения правил землепользования и застройки (ПЗЗ) должны быть заведомо известные (заранее установленные и не подвластные произвольному изменению администрации) юридически значимые предельные размеры объектов строительства, которые могут быть созданы на соответствующих земельных участках;	+	-	-
– одним из предметов обсуждения-утверждения документации по планировке территории должно быть доказательство того, что в результате нового планируемого строительства как минимум не снизится уровень инфраструктурной сбалансированности застройки ниже существующего положения, то есть в этом отношении качество городской среды будет не ухудшаться, но улучшаться.	+	-	-
3. Требование для уполномоченного органа открыто предьявлять участникам ПС, всем горожанам официальное заключение о том, что проект документа, предлагаемого на обсуждение, соответствует всем требованиям законодательства и особенно предметам обсуждения-утверждения именно этого вида документа (пример – см. пункт 2 таблицы).	+	-	-
4. Требование о недопущении утверждения властью проекта документа, не соответствующего предметам утверждения соответствующего вида документа.	+	-	-
5. Требование о том, чтобы региональные, местные власти получили четко формализованные полномочия, которые бы можно было в обязательном порядке применять в соответствующих случаях, например, когда после проведения ПС власти по соответствующим основаниям не имеют права утверждать проект документа без выполнения соответствующих дополнительных процедур по его изменению, уточнению.	+	-	-
6. Требование, согласно которому власть должна принуждаться к тому, чтобы в пределах ограниченного срока она выполняла упреждающие действия по предотвращению возникновения конфликтов в сфере градорегулирования. Например: устанавливались бы красные линии озелененных территорий общего пользования и земельные участки в их пределах регистрировались бы как имеющие соответствующий правовой статус, то есть не подлежали бы приватизации и, соответственно, предоставлению для строительства, что упразднило бы саму возможность неоправданно застраивать озелененные территории (см. ч. 12 ст. 85 ЗК РФ).	+	-	-
7. Требования к технологии организации ПС, например:	+	+	+
– требование, согласно которому запрещается проводить ПС в рабочие часы рабочих дней;	+	-	-
– требование, согласно которому времени на обсуждение проекта документа должно выделяться не меньше, чем на подготовку протокола и заключения;	+	-	-
– требование, согласно которому представители общественных организаций должны занимать не менее трети в составе Комиссии по землепользованию и застройке;	+	-	-
– требование о включении в состав участников ПС по проектам документации по планировке территории, внесению изменений в градостроительный регламент правил землепользования и застройки зарегистрированных жителей и правообладателей недвижимости соседних территориальных зон.	+	-	-
8. Требования относительно установления ответственности в Кодексе административных правонарушений Российской Федерации или субъекта Российской Федерации по следующим составам преступлений:	+	-	-
– сокрытие должностным лицом информации о предстоящих публичных слушаниях или общественных обсуждениях;			
– представление на публичные слушания или общественные обсуждения документов, не отвечающих требованиям, установленным законодательством;			
– сокрытие или искажение должностным лицом результатов публичных слушаний или общественных обсуждений.			

**Таблица 6. Предложения по совершенствованию законодательства с точки зрения теории законодательного обеспечения публичных слушаний (ПС) и связанных с ними мероприятий**

## Источники

- Боголюбов С. А., Кичигин Н. В. (2011) Правовые проблемы составления, обсуждения и оценки градостроительных планов // Аграрное и земельное право. № 9 (81). С. 4–8.
- Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (последняя редакция). Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 10.03.2021).
- Гудзь Т. В., Карасельникова И. В., Колосапов Н. А. (2020) Правовое зонирование. Регулирование городской застройки. Опыт Перми. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ.
- Иванова З. И., Бернжукевич Т. В. (2019) Градостроительная политика и практика публичных слушаний в Российской Федерации // Вестник Забайкальского государственного университета. Т. 25. № 9. С. 52–60.
- Отчет Министерства юстиции России за 2016–2020 гг. о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации // Министерство юстиции России. Режим доступа: <https://minjust.gov.ru> (дата обращения 5.06.2021).
- Кондратьева С. (2017) Публичные слушания: обратная связь или сломанный телефон? Режим доступа: [https://strelkamag.com/ru/article/city\\_constructor\\_publictalks](https://strelkamag.com/ru/article/city_constructor_publictalks) (дата обращения 10.03.2021).
- Ларина Н. В. (2015) Публичные слушания через призму общественных обсуждений // Конституционное и муниципальное право. № 9. С. 63–69.
- Медведев И. Р. (2016) Проблемы оспаривания публичных слушаний (на примере Москвы) // Арбитражный и гражданский процесс. № 1. С. 57–64.
- Помазанский А. Е. (2018) Реализация правотворческой инициативы на местном уровне // Журнал российского права. № 8. С. 37–46.
- Сафарова М. Д. (2015) Публичные слушания по вопросам градорегулирования. Москва: Институт экономики города.
- Сафарова М. Д. (2015) Практика применения института публичных слушаний // Имущественные отношения в Российской Федерации. № 9 (168). С. 21–35.
- Сафарова М. Д. (2015) Практика применения института публичных слушаний // Имущественные отношения в Российской Федерации. № 10 (169). С. 52–58.
- Сафарова М. Д. (2014) Теория и практика развития застроенных территорий. Москва: ГУЗ.
- Сигарев А. В. (2012) Публичные слушания: типичные проблемы муниципально-правового регулирования // Российская юстиция. М.: Юрист. № 4. С. 70–72.
- Трутнев Э. К. (2007) Публичные слушания по вопросам градорегулирования. Рекомендации органам местного самоуправления // Приложения к журналу «Имущественные отношения в Российской Федерации». Вып. 2–3.
- Трутнев Э. К. (2019) Градорегулирование. Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок. Москва: Институт экономики города.
- Трутнев Э. К., Сафарова М. Д. (2009) Градорегулирование в условиях рыночной экономики. М.: Дело.
- Федеральный закон (2003) Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (последняя редакция) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 10.03.2021).
- Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.vyboru.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата обращения 10.03.2021).
- Michels A. (2011) Innovations in Democratic Governance-How Does Citizen Participation Contribute to a Better Democracy? // International Review of Administrative Sciences. Vol. 77. No. 2. P. 275–293.
- Rodrigo D., Amo P. A. (2005) Background Document on Public Consultation. Режим доступа: <https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf> (дата обращения 01.07.2021).

## PUBLIC PARTICIPATION IN TOWN-PLANNING REGULATION: The Theory and Practice of Legislative Support

Maria D. Safarova, PhD in Economics, Senior Lecturer at Vysokovsky Graduate School of Urbanism, Faculty of Urban and Regional Development, HSE University; 13 bldg. 4 Myasnitskaya str., Moscow, 101000, Russian Federation.  
E-mail: [guz\\_gk@mail.ru](mailto:guz_gk@mail.ru)

**Abstract.** This article studies the forms of public participation in town-planning regulation. Attempts have recently been made to bring back public participation. This gained momentum following the start of the implementation of the federal project called “The design of a comfortable urban environment”. Forms of public involvement in urban beautification processes are being actively discussed, the practices of joint design have been adapted, and the public have been successfully involved in the development of beautification documents and can see the results of their efforts. Another process has also been underway to reduce public participation in the discussion of town-planning regulation documents, which determine the spatial development of the city and legal consequences for real estate owners. In such a way, the focus of public attention shifts from legal issues, for example, about land parcel boundaries under residential buildings to the choice of landscaping or playground equipment. The article gives an overview of the forms of public participation in solving issues of local importance, as a range of opportunities established by the legislation regarding public participation in town-planning regulation. The role of public hearings and public debates is defined as the only form of discussion of certain issues of town-planning regulation, the conduct of which is mandated by law. All other forms of public participation are optional, and their application largely depends on the interests of the public authorities. The article discusses in detail the issues of legislative support for public hearings and public debates in Russian cities. It also analyzes the practical problems of public hearings and public debates. All the conclusions are confirmed by statistics from information collected by the author. Suggestions are made to improve legislation from the point of view of the rational

and fair organization of the public discussion of town-planning regulation documents.

**Keywords:** public hearings; public debates; local referendum; town-planning conflict; public participation; town-planning regulation; citizen participation

**Citation:** Safarova M. (2021) Citizen Participation in Town-Planning Regulation: Theory and Practice of Legislative Support. *Urban Studies and Practices*, vol. 6, no 2, pp. 65–83. (in Russian) DOI: <https://doi.org/10.17323/usp62202165-83>

#### References

- Bogolyubov S.A., Kichigin N.V. (2011) Pravovye problemy sostavleniya, obsuzhdeniya i ocenki gradostroitel'nyh planov [Legal Problems of Drawing up, Discussing and Evaluating Urban Planning Plans]. *Agrarnoe i zemel'noe pravo* [Agrarian and Land Law], no 9 (81), pp. 4–8. (in Russian)
- Federal'nyj zakon ot 06.10.2003 N 131-FZ (poslednyaya redakciya) "Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii" [Federal Law of 06.10.2003 N 131-FZ (last edition) "On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation"]. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 10 March 2021). (in Russian)
- Gradostroitel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 29.12.2004 N 190-FZ (poslednyaya redakciya) (2004) [Town-Planning Code of the Russian Federation of December 29, N 190-FL (Last Edition)]. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 10 March 2021). (in Russian)
- Gudz T.V., Karaselnikova I.V., Kosolapov N.A. (2020) Pravovoe zonirovanie. Regulirovanie gorodskoj zastrojki. Opyt Permi [Legal Zoning. Regulation of Urban Development. Experience of Perm]. Moscow: HSE Publishing House. (in Russian)
- Ivanova Z.I., Bernyukevich T.V. (2019) Gradostroitel'naya politika i praktika publichnyh slushanij v rossijskoj federacii [Urban Planning Policy and Practice of Public Hearings in the Russian Federation]. *Vestnik Zabajkalskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of the Trans-Baikal State University], vol. 25, no 9, pp. 52–60. (in Russian)
- Otchet Ministerstva yusticii Rossii za 2016–2020 gg. o rezul'tatah ezhegodnogo monitoringa organizacii i razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii [Report of the Ministry of Justice of Russia for 2016–2020. on the results of the annual monitoring of the organization and development of local self-government in the Russian Federation]. Ministry of Justice of Russia. Available at: <https://minjust.gov.ru> (accessed 5 June 2021). (in Russian)
- Kondratyeva S. (2017) Publichnye slushaniya: obratnaya svyaz' ili slomannyj telefon? [Public Hearings: Feedback or Broken Phone?]. Available at: [https://strelkamag.com/ru/article/city\\_constructor\\_publictalks](https://strelkamag.com/ru/article/city_constructor_publictalks) (accessed 10 March 2021). (in Russian)
- Larina N.V. (2015) Publichnye slushaniya cherez prizmu obshchestvennyh obsuzhdenij [Public Hearings Through the Prism of Public Hearings]. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], no 9, pp. 63–69. (in Russian)
- Medvedev I.R. (2016) Problemy osparivaniya publichnyh slushanij (na primere Moskv) [Problems of Challenging Public Hearings (on the Example of Moscow)]. *Arbitrazhnyj i grazhdanskij process* [Arbitration and Civil Process], no 1, pp. 57–64. (in Russian)
- Michels A. (2011) Innovations in Democratic Governance: How Does Citizen Participation Contribute to a Better Democracy? *International Review of Administrative Sciences*, vol. 77, no 2, pp. 275–293.
- Pomazansky A.E. (2018) Realizaciya pravotvorcheskoj iniciativy na mestnom urovne [Implementation of the Law-Making Initiative at the Local Level]. *Zhurnal rossijskogo prava* [Journal of Russian Law], no 8, pp. 37–46. (in Russian)
- Rodrigo D., Amo P.A. (2005) Background Document on Public Consultation. Available at: <https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf> (accessed 7 January 2021).
- Safarova M.D. (2014) Teoriya i praktika razvitiya zastroennyh territorij [Theory and Practice of the Development of Built-Up Areas]. Moscow: GUZ. (in Russian)
- Safarova M.D. (2015) Praktika primeneniya instituta publichnyh slushanij [The Law Administration of the Public Hearings Institution]. *Imushchestvennye ot-nosheniya v Rossijskoj Federacii* [Property Relations in the Russian Federation], no 9 (168), pp. 21–35. (in Russian)
- Safarova M.D. (2015) Praktika primeneniya instituta publichnyh slushanij [The Law Administration of the Public Hearings Institution]. *Imushchestvennye ot-nosheniya v Rossijskoj Federacii* [Property Relations in the Russian Federation], no 10 (169), pp. 52–58. (in Russian)
- Safarova M.D. (2015) Publichnye slushaniya po voprosam gradoregulirovaniya [Public Hearings on Urban Regulation Issues]. Moscow: Institute for Urban Economics. (in Russian)
- Sigarev A.V. (2012) Publichnye slushaniya: tipichnye problemy municipal'no-pravovogo regulirovaniya [Public Hearings: Typical Problems of Municipal Legal Regulation]. *Rossijskaya yusticiya* [Russian Justice]. Moscow: Lawyer, no 4, pp. 70–72. (in Russian)
- Trutnev E.K. (2007) Publichnye slushaniya po voprosam gradoregulirovaniya. Rekomendacii organam mestnogo samoupravleniya [Public Hearings on Urban Regulation Issues. Recommendations for Local Governments]. *Prilozheniya k zhurnal "Imushchestvennye ot-nosheniya v Rossijskoj Federacii"* [Appendices to the journal "Property Relations in the Russian Federation"], vol. 2–3.
- Trutnev E.K. (2019) Gradoregulirovanie. Pravovoe obespechenie gradostroitel'noj deyatel'nosti: al'ternativnye modeli zakonodatel'stva i programma ispravleniya ego oshibok [Urban Regulation. Legal Support of Urban Planning: Alternative Models of Legislation and a Program to Adjust its Errors]. Moscow: Institute for Urban Economics. (in Russian)
- Trutnev E.K., Safarova M.D. (2009) Gradoregulirovanie v usloviyah rynochnoj ekonomiki [Urban Regulation in a Market Economy]. Moscow: Delo. (in Russian)
- Central'naya izbiratel'naya komissiya Rossijskoj Federacii [Central Election Commission of the Russian Federation]. Available at: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom> (accessed 10 March 2021). (in Russian)