

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ**  
**Правил землепользования и застройки города Тюмени, утверждённых**  
**постановлением Администрации города Тюмени от 28 июня 2021 г. № 124-пк**  
**(в части проведения общественных обсуждений по вопросам**  
**землепользования и застройки, пункты 1.2. и 1.3. Правил;**  
**в редакции от 4 июля 2022 г.)**

г. Тюмень

15 декабря 2022 г.

Состав экспертной группы общественной экспертизы утверждён на заседаниях Совета Общественной палаты Тюменской области (протокол № 31с/21 от 8.12.2021 г., протокол № 18с/22 от 14.09.2022 г.):

Абрамов Николай Васильевич – доктор сельскохозяйственных наук, заведующий кафедрой почвоведения и агрохимии Агротехнологического института Государственного аграрного университета Северного Зауралья, член Общественной палаты Тюменской области

Германова Татьяна Витальевна – доцент Тюменского индустриального университета, кандидат технических наук, член Группы экологического контроля Общественной палаты Тюменской области, член Коллегии экологов Общественного совета г. Тюмени

Синдирева Анна Владимировна - заведующий кафедрой геоэкологии и природопользования Тюменского государственного университета, доктор биологических наук, председатель Комиссии по охране окружающей среды и экологическому воспитанию Общественной палаты Тюменской области

Старикова Галина Васильевна – доцент Тюменского индустриального университета, кандидат технических наук, член Группы экологического контроля Общественной палаты Тюменской области, член Коллегии экологов Общественного совета города Тюмени

Тепляков Дмитрий Олегович - доцент кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин Института государства и права Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук, член Общественной палаты Тюменской области

Фахрутдинов Альберт Кабирович – председатель Группы экологического контроля Общественной палаты Тюменской области, член регионального штаба Общероссийского общественного движения «Народный Фронт «За Россию»

Чижов Борис Ефимович – доктор сельскохозяйственных наук, Заслуженный лесовод России, член Группы экологического контроля Общественной палаты Тюменской области, член Общественного совета при Департаменте недропользования и экологии Тюменской области

Общественная экспертиза проведена в рамках Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», Закона Тюменской области «Об осуществлении общественного контроля в Тюменской области», Закона Тюменской области «Об Общественной палате Тюменской области», в соответствии с Решениями Совета Общественной палаты Тюменской области (протокол № 31с/21 от 8.12.2021 г., протокол № 18с/22 от 14.09.2022 г.).

### **Использованные документы и материалы**

1. Конституция Российской Федерации.
2. Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ.
3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 № 131-ФЗ.
4. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ.
5. Устав города Тюмени, принятый Решением Тюменской городской Думы от 16 марта 2005 г. № 162.
6. О полномочиях и общественном контроле в системе местного самоуправления. Коллективная монография. – Общественная палата Российской Федерации. М., 2016 г.
7. Электронный ресурс: Анализ практики организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам; Фонд «Институт экономики города», Москва, 2021 г.//
8. Рекомендации Комиссии по экологической безопасности Общественной палаты Тюменской области от 2016 г.
9. Общественные предложения Регионального штаба ОНФ от 2016 г.
10. Рекомендации Коллегии экологов Общественного совета г.Тюмени от 2013 г.
11. Требования к материалам оценки воздействия на окружающую среду, утверждённые приказом Минприроды России от 1 декабря 2020 г. № 999.
12. Медведев И.Р. Проблемы оспаривания публичных слушаний (на примере Москвы)/ Арбитражный и гражданский процесс, 2016 г., № 1.
13. Газета «Экология и право», 2017 г., № 3 (67).
14. Закон Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» от 20 июля 2006 г. № 400-61.
15. Порядок организации и проведения на территории муниципального образования «город Екатеринбург» общественных обсуждений по вопросам планируемой (намечаемой) хозяйственной и иной деятельности, включая деятельность, которая подлежит экологической экспертизе, утвержденный постановлением Администрации г.Екатеринбурга от 28.10.2021 г. № 2327.
16. Письмо Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 10.11.2011 г. № 12-50/15407-ОГ.
17. Письмо Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 31.10.2016 г. № 12-29/29056.

### **ВВЕДЕНИЕ**

Придавая важное значение участию граждан и общественных организаций в принятии градостроительных решений, Общественная палата РФ в 2016 году подготовила и опубликовала коллективную монографию о полномочиях и общественном контроле в системе местного самоуправления. Настоящее Заключение во многом согласуется с указанной монографией.

Институт публичных слушаний и общественных обсуждений (далее, «слушаний (обсуждений)») предусмотрен Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Градостроительным кодексом РФ в качестве одной из форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

Как указывает Конституционный Суд Российской Федерации, к мерам, призванным обеспечивать реализацию гарантий права на местное самоуправление, относится выявление и учет мнения населения по вопросам, затрагивающим условия его проживания и жизнедеятельности. Преследуя цель выявления именно коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих также коллективный, а не индивидуальный характер, федеральный законодатель предусмотрел проведение публичных слушаний, в рамках которых должно проходить, не ограничиваясь сбором предложений и замечаний, публичное обсуждение таких вопросов (статья 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Будучи публично-правовым институтом, призванным обеспечить открытое, независимое и свободное обсуждение общественно значимых проблем (вопросов), имеющих существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования, публичные слушания, по смыслу статьи 3 Конституции РФ и федерального законодательства, которым регулируется их проведение, не являются формой осуществления власти населением. Тем не менее они предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям. Конечная цель такого обсуждения – выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта. Соответственно, процесс принятия управленческих решений становится более открытым для граждан, и эта открытость обеспечивается принудительной силой закона, обязывающего органы власти проводить публичные слушания по определенным вопросам (Определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 № 931-О-О). Согласно поправке 2020 года в п. 6 ст. 126 Конституции Российской Федерации правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации придается особое значение: Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Акты или их отдельные положения, признанные конституционными в истолковании, данном Конституционным Судом Российской Федерации, не подлежат применению в ином истолковании.

Согласно ст.28 ФЗ № 131-ФЗ публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа или главы муниципального образования. На публичные слушания в обязательном порядке должны выноситься проекты таких актов, как устав муниципального образования, планы и программы его развития, местный бюджет, правила землепользования и застройки, планировка территорий, а также ряд других важнейших вопросов и градостроительных решений, касающихся жизни граждан муниципального образования.

Культура обсуждения общественно значимых решений в Российской Федерации находится в начале формирования. Применение различных процедур обсуждения проектов общественно значимых решений особенно важно именно на муниципальном уровне как наиболее приближенном к населению уровне публичной власти. Однако, на практике нередко встречается формальное отношение к публичным слушаниям (обсуждениям) со стороны органов и должностных лиц местного самоуправления. В силу того, что законодательство предусматривает обязательное проведение слушаний (обсуждений), они проводятся довольно часто, но нередко наблюдается подмена цели их

проведения: **вместо объективного обсуждения проблем они используются для формального одобрения заранее определённых решений.**

Порядок организации и проведения слушаний (обсуждений) регулируется федеральным законодательством лишь в самых общих чертах, поэтому ведущую роль в правовом регулировании этого вопроса играют муниципальные правовые акты (в том числе рассматриваемый в настоящем Заключении).

В городе Тюмени слушания (обсуждения) организуются как в форме собраний, так и при помощи средств дистанционной связи, на которые приглашаются заинтересованные лица, должностные лица органов местного самоуправления, граждане и депутаты.

Является очевидным, что нормативные акты, содержащие порядок проведения слушаний (обсуждений), должны предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте их проведения, заблаговременное ознакомление с материалами слушаний (обсуждений), другие меры, обеспечивающие участие в них жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) их результатов.

Поскольку главной целью слушаний (обсуждений) являются выявление и учёт мнений жителей муниципального образования, критерием оценки муниципальных правовых актов является возможность проведения действительного объективного обсуждения проектов и решений.

Нередко орган местного самоуправления, принявший решение о проведении слушаний (обсуждений), сам назначает председательствующего на слушаниях. Председательствующий должен вести слушания (обсуждения), организует составление протокола, а также представляет итоговый документ.

Одна из проблем связана с формированием и составом оргкомитета по проведению слушаний (обсуждений). Этот вопрос не урегулирован рассматриваемыми Правилами. Если оргкомитет формируется целиком из муниципальных служащих (что обычно и бывает), то с большой вероятностью можно предположить, что на слушаниях (обсуждениях) будет преобладать позиция муниципалитета. Представляется правильной формулировка, согласно которой лица, замещающие должности государственной и муниципальной службы, не должны составлять более половины состава оргкомитета. Остальная часть должна формироваться из представителей общественности муниципального образования.

Другая проблема касается определения перечня лиц, приглашённых для участия в слушаниях (обсуждениях). Это достаточно важный вопрос, от решения которого также в значительной степени зависит исход мероприятия. Данная проблема тоже не затрагивается в рассматриваемом правовом акте. Поэтому в рассматриваемых Правилах целесообразно закрепить норму о том, что при определении круга лиц, приглашённых для участия в слушаниях (обсуждениях), оргкомитет должен исходить из принципа плюрализма мнений по обсуждаемому вопросу.

Третья проблема связана со временем проведения публичных слушаний. Рассматриваемыми Правилами не урегулировано, в какое время следует проводить слушания (обсуждения): в рабочее или во внерабочее время. Выбор той или иной позиции связан с тем, для кого это время должно быть удобно – для служащих органов местного самоуправления или для граждан (см. примеры в Приложении). В решении Тюменской городской Думы от 23.06.2011 г. № 690 было указано, что публичные слушания по внесению изменений в Правила землепользования и застройки должны быть проведены 25 августа 2011 года в период времени с 16 до 18 часов. Представляется, что слушания (обсуждения) проводятся именно для граждан, поэтому правильнее проводить их во внерабочее время, но в рабочие дни.

Четвёртая проблема связана с итогами слушаний (обсуждений). По результатам проведения слушаний (обсуждений) должен быть подготовлен итоговый документ (заключение, резолюция, рекомендации). Однако вопрос о том, как рождается этот документ, в рассматриваемых Правилах не раскрывается. Как следствие, на практике нередки случаи, когда по итогам слушаний (обсуждений) составляется заключение, не отражающее весь спектр выраженных мнений (отражающее лишь нужное организатору мнение). В этом случае слушания (обсуждения) просто теряют смысл, теряется и доверие граждан к этому институту. Чтобы не допустить этого, в рассматриваемых Правилах следует указать, что заключение должно отражать в обобщённом виде позиции всех участников.

Пятая проблема связана с тем, что в рассматриваемых Правилах не указано, каким образом и в какой степени должны быть учтены замечания и предложения участников слушаний (обсуждений), а также не обязывает в случае отказа (неучета замечаний) давать ответ мотивированно и в письменном виде. Соответственно, у участников, чьи замечания не учтены, может сложиться впечатление, что решение принято необоснованно, что не способствует доверию к власти в целом и нарушает принцип открытости органов публичной власти, закреплённый в п. 1 ст. 4 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

На Заседании Совета по развитию местного самоуправления, проведённом Президентом России В.В.Путиным в Кирове 5 августа 2017 г., были отмечены такие проблемы, как «неудобное время проведения собраний - как правило, это делается в рабочее время, не все могут прийти; недостаточная вместимость и доступность помещений, в том числе и для лиц с ограниченными физическими возможностями; участие в публичных слушаниях лиц, не проживающих на территории, в отношении которой проводится соответствующее слушание; необоснованное игнорирование в итоговых документах предложений и замечаний участников публичных слушаний, которые высказывались в ходе собрания».

Как указывает генеральный директор Института территориального планирования «Урбаника», специалист по городскому развитию Антон Финогенов в статье «Необходимо учитывать интересы всех сторон градостроительного процесса», опубликованной в журнале «Экология и право» от июля 2017 г. (№ 3(67)), «инструменты превращения слушаний (обсуждений) в формальные акты общеизвестны и просты: информировать о них так, чтобы никто не заметил, проводить в максимально неизвестное, неудобное время. Если первое и второе получилось плохо, нагнать «массовку», которая будет создавать шумовой фон, клясться в любви и верности и демонстрировать позитивные эмоции по отношению к проекту».

**В Градостроительном кодексе РФ определены два основных права, которым должен соответствовать проект: право человека на благоприятные условия жизнедеятельности и права и законные интересы правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства.** Именно с этой целью должны проводиться слушания (обсуждения). Следовательно, каждый заинтересованный в получении информации субъект градостроительных отношений должен иметь возможность получить информацию о содержании проекта или решения, оценить его с позиции соблюдения или нарушения вышеуказанных прав и передать свою оценку в виде одобрения, предложения, возражения в соответствующие инстанции.

Участники слушаний (обсуждений) вправе представить в уполномоченный на проведение публичных слушаний орган местного самоуправления свои предложения и замечания для включения их в протокол слушаний (обсуждений). **Заключение о результатах слушаний (обсуждений) по внесению изменений в Правила землепользования и застройки подлежит опубликованию.**

Минимально необходимый перечень информационных материалов для проведения слушаний (обсуждений) должен состоять из следующего:

1) Первое информационное сообщение (в газете, по ТВ, в Интернете) о начале слушаний (обсуждений), в котором, помимо официальной информации, даётся понятное определение того, что такое публичные слушания (общественные обсуждения) и зачем жителям необходимо в них участвовать;

2) Создание интернет-сайта, посвящённого проекту или решению. Недостаточно разместить текст положений и одну-две схемы. Необходимо структурировать содержание проекта, решения, максимально используя возможности компьютерных технологий и Интернета.

3) Экспозиция проекта (выставка). На выставку готовится несколько схем, снабжаемых подробной инструкцией, как читать эти схемы.

4) Публикация в местной газете, где в доступной и интересной для восприятия форме изложены основные проектные решения.

5) Открытая встреча горожан (жителей), администрации и разработчиков, которая проводится в удобное для людей время в помещении, которое может вместить всех желающих.

Градостроительным кодексом РФ предусмотрено, что при проведении слушаний (обсуждений) по проекту Правил землепользования и застройки появляется особый субъект, участвующий в проведении публичных слушаний, - Комиссия по подготовке проекта самих Правил землепользования и застройки (далее – Комиссия). Состав и порядок деятельности Комиссии утверждаются главой местной администрации, который обеспечивает опубликование сообщения о подготовке проекта Правил землепользования и застройки, распространение его по телевидению и радио. В сообщении также указываются состав и порядок деятельности Комиссии, порядок направления предложений по проекту, решению в Комиссию и так далее.

Далее Комиссия должна информировать участников (имеются ввиду участники, которым высылается уведомление, например, имеющие общую границу с земельным участком, на котором планируется осуществить размещение объекта капитального строительства) о проведении слушаний, ведёт учёт предложений и замечаний, включает их в протокол слушаний (обсуждений). При этом публичные слушания должны быть проведены в срок не менее одного и не более трёх месяцев со дня опубликования такого проекта.

После доработки проекта Правил землепользования и застройки с учётом поступивших предложений Комиссия представляет проект Главе местной администрации с приложением протокола слушаний (обсуждений). Глава местной администрации в течение десяти дней принимает решение об утверждении Правил землепользования и застройки, о направлении указанного проекта в представительный орган местного самоуправления или об отклонении проекта Правил землепользования и застройки и о направлении его на доработку с указанием даты его повторного представления. Обязательным приложением к проекту является протокол слушаний (обсуждений) и заключение об их результатах.

Слушания (обсуждения) по предоставлению разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства должны быть проведены в срок не более одного месяца со дня оповещения жителей муниципального образования об их проведении до дня опубликования заключения о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний. Порядок проведения слушаний (обсуждений) определяется статьей 5.1. Градостроительного кодекса РФ.

В случае, если условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства может оказать негативное воздействие на окружающую среду, общественные обсуждения или публичные слушания проводятся с

участием правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, подверженных риску такого негативного воздействия.

Слушания (обсуждения) по проекту планировки территории и проекту межевания территории проводятся в срок не менее одного месяца и не более трёх месяцев с момента оповещения жителей муниципального образования о предстоящих слушаниях, всем заинтересованным лицам должны быть созданы равные возможности для высказывания своего мнения. Проекты планировки территории и проекты межевания утверждаются органом местного самоуправления. На основании утверждённой документации по планировке территории представительный орган местного самоуправления вправе вносить изменения в Правила землепользования и застройки в части уточнения установленных градостроительным регламентом предельных параметров разрешённого строительства и реконструкции объектов капитального строительства.

Нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления могут быть установлены дополнительные требования к порядку проведения и организации слушаний (обсуждений).

Нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования могут быть урегулированы такие не предусмотренные федеральным законодательством процедурные вопросы, как:

- регистрация участников слушаний (обсуждений);
- продолжительность слушаний (обсуждений);
- регламент проведения слушаний (обсуждений);
- порядок составления и подписания протокола слушаний (обсуждений).

На федеральном уровне остаются неурегулированными многие вопросы, касающиеся проведения слушаний (обсуждений), и которые для восполнения пробелов в праве должны быть конкретизированы на местном уровне, например: какое число жителей муниципального образования должно принимать участие в публичных слушаниях, чтобы они могли быть признаны состоявшимися, и кто будет в дальнейшем контролировать выполнение условий, выдвинутых жителями при проведении слушаний (обсуждений), а также ряд других.

Хотя порядок организации и проведения слушаний (обсуждений) определяется Уставом муниципального образования или правовыми актами представительного органа местного самоуправления, муниципальными правовыми актами могут быть урегулированы лишь отдельные вопросы организации и проведения слушаний (обсуждений).

Пробелы федерального законодательства в этой сфере должны быть ликвидированы муниципальными правовыми актами, так как недостаточная проработанность норм федерального законодательства со временем может привести к игнорированию мнения населения при принятии соответствующих решений, а по сути, пробелы в процедуре публичных слушаний подпадают под признаки коррупциогенного фактора «неполнота административных процедур», закреплённого в пп. «ж» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96).

В «Анализе практики организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам», подготовленном Фондом «Институт экономики города» (г.Москва) в 2021 году, отмечается, что уровень градостроительной конфликтности устойчиво возрастает в последние 10 лет, а количество состоявшихся в 2019-2020 годах публичных слушаний и общественных обсуждений не коррелирует с активностью градостроительных процессов. Согласно Анализу, основными предпосылками судебных конфликтов, обусловленных

**несовершенством** института публичных слушаний (общественных обсуждений) являются:

- рекомендательный характер решений, принимаемых на слушаниях (обсуждениях);
- сформировавшийся стереотип у жителей городов о том, что слушания (обсуждения) являются неэффективным инструментом обсуждения градостроительных решений;
- отдание предпочтения формату общественных обсуждений в связи с развитием цифровых технологий, нежели формату публичных слушаний, предполагающему очное обсуждение выносимых на обсуждение градостроительных инициатив, в связи с чем не всегда обеспечивается техническая возможность участия в общественных обсуждениях заинтересованным лицам.

Чтобы гражданам была понятна суть обсуждаемого вопроса, в Анализе предлагается включать в оповещение о проведении публичных слушаний пояснения о предмете обсуждения, необходимые для участников, не обладающих профессиональными компетенциями по градостроительным вопросам (ни в одном из рассмотренных городов таких пояснений не зафиксировано, предметом рассмотрения является название документа). С аналогичной целью целесообразно организовывать очные или телефонные консультации для населения по возникающим вопросам в процессе изучения материалов (такие консультации проводятся в таких городах, как Пермь, Самара, Нижний Новгород). Предмет публичных слушаний и общественных обсуждений рекомендуется формулировать не в форме наименования рассматриваемого документа, а в форме содержательных вопросов, которые выносятся на обсуждение и в отношении которых необходимо сформировать мнение участников. В тексты оповещений о слушаниях (обсуждениях) рекомендуется включать описания ожидаемых последствий (целей) реализации проекта или изменений общего регулирования для отдельных городских территорий (районов, микрорайонов) и города в целом, существующих и потенциальных правообладателей объектов недвижимости, находящихся на рассматриваемой территории.

Кроме того, в Анализе содержатся и другие рекомендации:

- «- целесообразным является более активное использование современных возможностей информационного взаимодействия с целевыми группами граждан – потенциальных участников публичных слушаний и общественных обсуждений, в том числе социальных сетей (с учётом того, что стоимость такого оповещения не увеличит затраты на организацию процедур);
- рекомендуется проводить экспозиции и организацию очных собраний во время, доступное для работающего в будние дни населения, обеспечивать разнообразные формы участия для разных групп граждан: он-лайн, очно, устно и письменно;
- рекомендуется обеспечивать участие в экспозициях специалистов, обладающих соответствующими профессиональными компетенциями, которые могли бы давать разъяснения, консультации гражданам, ответить на возможные вопросы.

Коллегия экологов Общественного совета г.Тюмени неоднократно, начиная с момента принятия Правил землепользования и застройки г.Тюмени в 2008 году, направляла свои замечания и предложения, в том числе касающиеся порядка проведения публичных слушаний, в Администрацию г.Тюмени. Так, в письмах Администрации г.Тюмени от 15.12.2009 г. № 17-1562/7, от 22.07.2010 г. № 03-59-308/0 изложено, что предложения рассмотрены Комиссией по подготовке проектов правил землепользования и застройки и отклонены.

## **ВЫВОДЫ, ЗАМЕЧАНИЯ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ**

**1.** Для полной возможности граждан, организаций и других заинтересованных лиц реализовывать и защищать свои права и законные интересы, установленные

Конституцией РФ, Законом «Об охране окружающей среды», Градостроительным кодексом РФ и другими нормативно-правовыми актами, рекомендовать Администрации города Тюмени внести в рассматриваемый нормативный акт изменения, указанные в настоящем Заключении общественной экспертизы.

**2.** Из всех видов общественных обсуждений самыми распространёнными и часто применяемыми в г.Тюмени (чуть ли не ежемесячно) являются общественные обсуждения, назначаемые Департаментом земельных отношений и градостроительной политики Администрации г.Тюмени по заявлениям застройщиков на получение разрешения на отклонение от предельных параметров застройки и реконструкции объектов капитального строительства, превышении плотности застройки, несоблюдения расстояния от «красных линий» и т.д., а также по заявлению застройщиков об изменении назначения территории (зоны).

Кроме того, довольно часто на общественное обсуждение, как правило, по инициативе Администрации г.Тюмени, выносятся внесение изменений в эти Правила и в Генеральный план городского округа г.Тюмень. Последнее основание является предметом постоянной критики архитектурного и экологического сообществ, а первое и второе – замечаний и общественников-экологов.

Результатом удовлетворения таких заявлений застройщиков и внесения изменений в Правила застройки и в Генеральный план г.Тюмени являются сверхнормативное переуплотнение застройкой центра города, «пробки» и заторные явления на дорогах, резкий дефицит озеленённых территорий общего пользования и рекреационных зон, ухудшение состояния окружающей среды, нарушение конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду (см.Приложение). Яркий пример – внесение изменения в Генеральный план Тюмени в 2019 году, предусматривающего отказ от выноса за город химико-фармакологического завода, находящегося на левом берегу реки Тура, напротив Свято-Троицкого монастыря, несмотря на то, что такой вынос был предусмотрен Генеральными планами г.Тюмени, принятыми в 2011, 2008, 1987 годах. Другой пример – внесение изменения в Генеральный план г.Тюмени, предусматривающего отказ от строительства двухуровневой транспортной развязки на пересечении улиц Республики и Профсоюзная и размещение на этом месте торгового центра «Калинка».

Здесь самым главным недостатком порядка проведения общественных обсуждений является следующее:

- отсутствие количественного ценза на число участников общественных обсуждений (хоть ноль);
- неопределённость, расплывчатость требования об «учёте мнения» участников общественных обсуждений при принятии Администрацией г.Тюмени последующего Заключения по их результату;
- недопустимо короткий срок для ознакомления с материалами обсуждений (5-7 дней).

**3.** Общественные обсуждения по вопросам землепользования и застройки на территории города Тюмени очень кратко регламентированы нормами Разделов 1.2. и 1.3. Правил землепользования и застройки города Тюмени, утверждёнными постановлением Администрации г.Тюмени от 28 июня 2021 года № 124-пк.

Между тем, например, в Санкт-Петербурге действует Закон Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и общественных обсуждений при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» (в данном случае законодательный орган исполняет вопрос местного значения в силу специфики правового статуса города федерального значения) от 20 июля 2006 года № 400-61, в котором, в отличие от Тюмени, подробно урегулирован порядок проведения слушаний и

обсуждений по проектам каждого решения, а приложениями к Закону утверждены формы оповещений о начале публичных слушаний и оповещений о начале обсуждений, протокола публичных слушаний и протокола общественных обсуждений, заключения о результатах публичных слушаний и единого заключения о результатах обсуждений.

Пункт 1.2.1. тюменских Правил содержит перечень проектов документов, по которым проводятся общественные обсуждения, соответствующий перечню, указанному в части 5 статьи 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Из девяти пунктов, посвящённых организации и проведению общественных обсуждений, четыре пункта носят отсылочный характер, то есть отсылают к иным нормативным актам, из которых прямо назван лишь Градостроительный кодекс РФ, а реквизитов остальных правовых актов нет, что затрудняет применение этих норм.

Общий муниципальный правовой акт города Тюмени о проведении общественных обсуждений, к которому отсылают пункты 1.2.4. и 1.3.4. Правил землепользования и застройки и в котором должны содержаться нормы о сроках проведения общественных обсуждений и о сроках подготовки заключения о результатах общественных обсуждений, **отсутствует**. На практике такие акты принимаются в **каждом отдельном случае** в виде приказа Департамента земельных отношений и градостроительства Администрации г.Тюмени о проведении общественных обсуждений по конкретному проекту.

Между тем, отсутствие указанного муниципального правового акта и соответствующих норм в Правилах землепользования и застройки даёт широкую свободу усмотрения для органа местного самоуправления и организаторов общественных обсуждений, что приводит к нарушению прав заинтересованных лиц, в том числе вследствие установления необоснованно коротких сроков для приёма предложений и замечаний. Например, согласно приказу Департамента земельных отношений и градостроительства Администрации г.Тюмени от 5 октября 2022 г. № 319 «О проведении общественных обсуждений по проекту изменений в проект планировки территории планировочного района № 6 «Центральный», в проект межевания территории в границах микрорайона 06:01:17 планировочного района № 6 «Центральный»», экспозиция проекта и консультирование посетителей, приём предложений и замечаний производятся в течение всего **семи** дней, в период с 17 октября 2022 г. по 24 октября 2022 г. Даже с учётом Федерального закона от 14.03.2022 № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», на который содержится ссылка в приказе и которым установлено, что в 2022 году срок проведения общественных обсуждений и публичных слушаний не может превышать один месяц, установление такого короткого периода для приёма предложений и замечаний необоснованно. Фактически, непосредственно обсуждение будет проходить всего семь дней, при том, что оповещение об обсуждении согласно указанному приказу Департамента должно быть опубликовано не позднее 7 октября, а заключение о результатах обсуждения должно быть опубликовано до 28 октября. Поскольку календарный месяц представляет собой период времени продолжительностью от двадцати восьми до тридцати одного календарного дня, Департамент вполне может устанавливать условие о приёме предложений и замечаний в период времени с 15 октября по 27 октября, то есть в течение хотя бы 13 дней, а требование о публикации заключения о результатах обсуждения установить не позднее 5 ноября.

Кроме того, отсутствие указанного муниципального правового акта является **нарушением** требований части 24 статьи 5.1. Градостроительного кодекса РФ, в которой прямо указано, что уставом муниципального образования и (или) **нормативным правовым актом представительного органа** муниципального образования на основании положений Градостроительного кодекса РФ определяются, в том числе, срок проведения общественных обсуждений или публичных слушаний (пункт 3), порядок

подготовки и форма заключения о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний (пункт б).

Устав города Тюмени не регламентирует порядок проведения общественных обсуждений. Приказы структурных подразделений Администрации г.Тюмени не являются нормативными правовыми актами и принимаются не представительным, а исполнительными органами муниципального образования.

Поэтому, в целях исполнения требований, установленных частью 24 статьи 5.1. Градостроительного кодекса РФ, **Тюменской городской Думе, являющейся представительным органом муниципального образования городской округ город Тюмень, необходимо принять соответствующий нормативный правовой акт, который должен определить следующее:**

- 1) порядок организации и проведения общественных обсуждений или публичных слушаний по градостроительным проектам;
- 2) организатора общественных обсуждений или публичных слушаний;
- 3) срок проведения общественных обсуждений или публичных слушаний;
- 4) официальный сайт и (или) информационные системы;
- 5) требования к форматам информационных стендов, на которых размещаются оповещения о начале общественных обсуждений или публичных слушаний;
- 6) форму оповещения о начале общественных обсуждений или публичных слушаний, порядок подготовки и форму протокола общественных обсуждений или публичных слушаний, порядок подготовки и форму заключения о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний;
- 7) порядок проведения экспозиции проекта, подлежащего рассмотрению на общественных обсуждениях или публичных слушаниях, а также порядок консультирования посетителей экспозиции проекта, подлежащего рассмотрению на общественных обсуждениях или публичных слушаниях.

**4.** В пункте 1.3.1. Правил землепользования и застройки г.Тюмени указано, что «оповещение о начале общественных обсуждений осуществляется в форме опубликования муниципального правового акта о проведении общественных обсуждений в установленном для муниципальных нормативных правовых актов города Тюмени порядке». Согласно части 4 статьи 61 Устава города Тюмени официальным опубликованием муниципального правового акта считается первая публикация его полного текста в периодическом печатном издании, распространяемом в городе Тюмени. Для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов и соглашений органы местного самоуправления города Тюмени вправе также использовать сетевое издание, зарегистрированное в качестве средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов – «Официальные документы города Тюмени» ([www.tyumendoc.ru](http://www.tyumendoc.ru)). В случае опубликования (размещения) полного текста муниципального правового акта в официальном сетевом издании объемные графические и табличные приложения к нему в печатном издании могут не приводиться.

В приказах о проведении общественных обсуждений организаторам общественных обсуждений предписывается обеспечить опубликование соответствующего приказа в печатном средстве массовой информации, в сетевом издании «Официальные документы города Тюмени» ([www.tyumendoc.ru](http://www.tyumendoc.ru)) и размещение его на официальном сайте Администрации города Тюмени, то есть оповещение производится в соответствии с Уставом города Тюмени.

Вместе с тем, требование официального опубликования означает всеобщее оповещение о том, что данный акт принят. На практике оповещение о проведении общественных обсуждений производится лишь в сети «Интернет», что, очевидно, **не обеспечивает наиболее всеобщее оповещение. Поэтому необходимо внести**

уточнение, что опубликование приказа о проведении общественных обсуждений производится не в любом печатном средстве массовой информации, а лишь в том печатном издании, в котором производится официальное опубликование правовых актов органа местного самоуправления (Администрации г.Тюмени). Кроме того, В Правила землепользования и застройки необходимо внести дополнение, согласно которому оповещение осуществляется в обязательном порядке посредством радио и телевидения. Низкая, а порой нулевая явка на общественные слушания является доказательством недостаточности оповещения.

**5. Согласно части 25 статьи 5.1. Градостроительного кодекса РФ уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования должны быть определены срок проведения общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам Правил благоустройства территории г.Тюмени.**

Между тем, ранее действовало Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности в городе Тюмени, утверждённое Решением Тюменской городской Думы от 28 февраля 2006 г. № 320, но оно утратило силу в связи с принятием Правил землепользования и застройки в 2008 году. Утверждённый решением Тюменской городской Думы от 31.05.2018 г. № 723 Порядок организации и проведения публичных слушаний в городе Тюмени на градостроительные отношения не распространяется.

**В связи с изложенным в пункт 1.3.2. Правил землепользования и застройки необходимо внести изменение, согласно которому обсуждаемый проект и информационные материалы к нему размещаются на сайте Администрации г.Тюмени на период не менее 12 рабочих дней, а не «не менее пяти рабочих дней», как сейчас, что существенно ограничивает право на ознакомление с соответствующими материалами заинтересованных лиц.**

**6. В Правилах землепользования и застройки следует предусмотреть норму, согласно которой при обсуждении проектов решений, предусмотренных пунктом 1.2.1., за исключением проектов межевания территории, проектов Правил благоустройства территории города и проектов внесения в них изменений, возможно (а в некоторых случаях – обязательно) создание на месте будущего объекта или территории, чьё функциональное назначение изменяется, небольшого павильона (вагончика), где должно быть организовано информирование граждан о возможных будущих преобразованиях территории, а также который будет служить центром выявления общественного мнения.**

**7. В тюменских Правилах землепользования и застройки отсутствуют требования к составу информационных материалов. В связи с этим, названные Правила необходимо дополнить нормами, устанавливающими состав информационных материалов по проектам каждого из видов решений, предусмотрев обязательное наличие пояснительной записки, содержащей обоснование принятия соответствующего решения (по примеру Санкт-Петербурга). Эта пояснительная записка позволяла бы гражданам, независимо от уровня профессиональных знаний, понимать, для чего и на основании чего принимается соответствующее решение, какие оно вызовет последствия.**

**8. В Правила землепользования и застройки необходимо внести дополнение, согласно которому заключение по результатам общественных обсуждений должно в обязательном порядке содержать мотивы и доводы, обосновывающие непринятие, отклонение замечаний и предложений участников публичных слушаний (в**

настоящее время зачастую указывается, что замечания не приняты, без какого-либо обоснования), в случае отклонения замечаний и предложений участников публичных слушаний, мотивированный отказ (в настоящее время зачастую указывается, что замечания не приняты, без какого-либо обоснования).

**9. В соответствии с требованиями, установленными ст.5.1 Градостроительного кодекса РФ, в Правила землепользования и застройки необходимо внести дополнение,** согласно которому участниками публичных слушаний по проектам генеральных планов, правил землепользования и застройки, планировки территории, межевания территории, правил благоустройства территорий и проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утверждённых документов, являются граждане, постоянно проживающие на территории, в отношении которой подготовлены данные проекты, а также правообладатели помещений, являющихся частью указанных объектов капитального строительства.

**10.** Как показано на примерах проведения общественных слушаний и обсуждений, являющихся Приложением к настоящему Заклучению, они проводятся независимо от того, какое количество граждан приняло в них участие (допускается даже отсутствие участников), а также независимо от степени значения предмета слушаний (обсуждений). Указанное девальвирует понятия «публичный» и «общественный», означающие «народный» и «общенародный». Ноль или даже 5-20 участников для города, где на 01.07.2022 г. зарегистрировано 580 тысяч избирателей, этого, конечно же, недостаточно. Этого маловато даже для деревни, где проживает 100-200 человек (см. Приложение).

Согласно статье 1 Конституции РФ Россия есть **демократическое** государство, то есть государство, где при принятии решений учитывается мнение большинства. Поэтому, в рассматриваемом нормативном акте следует указать минимально допустимое число граждан, приглашаемых к участию в обсуждениях и слушаниях, для того, чтобы считать эти обсуждения и слушания состоявшимися. При этом, это число должно иметь градацию в зависимости от степени общественной значимости предмета слушаний, обсуждений.

Но достичь такого количества участников можно только при условии оповещения населения через газету, радио и телевидение, направления приглашений через управляющие компании, ТСЖ и ТСН, а не только через Интернет, и при условии объяснения жителям сути предмета обсуждений (слушаний) и его последствий.

**11.** Как следует из примеров, содержащихся в Приложении к настоящему Заклучению, общественные слушания, обсуждения в целях реализации обоих рассматриваемых нормативных актов проводятся в течение рабочего дня, что ограничивает возможность участия граждан трудоспособного возраста. Допускаются случаи и ограничения слушаний по времени (см. Приложение). Поэтому в обоих рассматриваемых нормативных актах следует указать время проведения слушаний (обсуждений): не ранее 18 часов в будние дни.

**12.** Как вытекает из названных примеров, публичные слушания и общественные обсуждения зачастую проводятся по месту нахождения инициаторов этих слушаний (обсуждений). Так, например, по вопросам Правил землепользования и застройки – в здании Департамента земельных отношений и градостроительства Администрации г.Тюмени по ул.Орджоникидзе, то есть в месте, удобном для должностных лиц Администрации г.Тюмени.

Между тем, органы публичной власти должны действовать так, чтобы было удобно, прежде всего, тем, для кого они работают – гражданам, и чьё мнение они хотят выяснить.

Поэтому в обоих рассматриваемых нормативных актах следует указать, что слушания (обсуждения), затрагивающие права и законные интересы всех граждан муниципального образования городская округ город Тюмень, должны проводиться в здании Администрации г.Тюмени по ул.Первомайская,д.20; затрагивающие права и интересы граждан одного из административных округов или одного микрорайона – в здании Управы этого округа.

**13.** В целях учёта замечаний и предложений граждан и общественных организаций, в рассматриваемых нормативных актах следует предусмотреть норму, согласно которой, если большинство предложений участников слушаний (обсуждений) будет против реализации обсуждаемого проекта, в заключении о результатах слушаний и в резолютивной части протокола общественных обсуждений необходимо указывать, что «участниками слушаний (обсуждений) проект не рекомендуется к реализации в предложенном виде (или в предложенном месте)».

**14.** Порядок проведения публичных слушаний рассматриваемыми Правилами не определён. Поэтому предлагается его установить по аналогии с Положением об организации и проведении общественных обсуждений о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе, утверждённым постановлением Администрации г.Тюмени 13 октября 2006 года № 18-пк, изложив Порядок проведения публичных слушаний в следующей редакции:

«Порядок проведения общественных обсуждений в форме публичных слушаний

К участию в общественных слушаниях допускаются жители города Тюмени, достигшие к моменту их проведения 18 лет и зарегистрированные на территории города Тюмени, представители общественности, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Регистрация участников слушаний проводится заказчиком (исполнителем), с составлением регистрационных листов участников слушаний, содержащих наименование объекта слушаний; дату, место проведения общественных слушаний; регистрационный номер участника общественных слушаний; фамилию, имя, отчество (при наличии) участника общественных слушаний; адрес, телефон (для физических лиц - адрес места жительства и телефон, для представителей организаций - адрес места нахождения и телефон организации); наименование организации (для представителей организаций); подпись, согласие на обработку персональных данных (в случае проведения общественных слушаний в дистанционном формате подписи отсутствуют).

Регистрационные листы прилагаются к протоколу проведения слушаний (далее - протокол).

Заказчиком (исполнителем) обеспечивается возможность участия участников общественных слушаний в проводимых общественных слушаниях посредством личного (очного) присутствия, а в случаях, предусмотренных действующим законодательством - личного (очного) присутствия с использованием средств дистанционного взаимодействия. В случае невозможности личного (очного) участия в общественных слушаниях участник общественных слушаний вправе направить свои предложения и замечания в адрес заказчика (исполнителя) письменно посредством почтового отправления или на адрес электронной почты, приложив копию документов, подтверждающих его право на участие в таких общественных слушаниях. В таком случае регистрация участника общественных слушаний осуществляется на основании указанного обращения, а предложения и замечания подлежат учету и внесению в протокол.

Участники общественных слушаний во время проведения общественных слушаний имеют право представить замечания и предложения в письменном виде лично

представителю заказчика (исполнителя) либо посредством использования средств дистанционного взаимодействия или устном виде, которые также подлежат учету и внесению в протокол.

Замечания и предложения лиц, не являющихся участниками общественных слушаний, а равно замечания и предложения, не позволяющие установить фамилию, и (или) имя, и (или) отчество, и (или) место жительства физического лица, а также название и (или) организационно-правовую форму юридического лица, в протокол не вносятся и не рассматриваются.

Заказчик (исполнитель) по согласованию с уполномоченным органом:

- а) осуществляет разработку проекта повестки общественных слушаний;
- б) определяет докладчиков (содокладчиков) по вопросу, обсуждаемому на общественных слушаниях.

Уполномоченный орган:

- а) открывает общественные слушания и оглашает тему и повестку общественных слушаний, представляет инициаторов их проведения;
- б) информирует об участниках общественных слушаний, прошедших регистрацию, а также о поступивших от участников общественных слушаний материалах обсуждения;
- в) обеспечивает порядок в помещении (зале) проведения общественных слушаний;
- г) предоставляет слово для докладов (содокладов) и выступлений;
- д) подписывает протокол проведения общественных слушаний;
- е) закрывает публичные слушания;
- ж) определяет уполномоченных лиц для подписания протокола.

При проведении общественных слушаний заказчик (исполнитель) обеспечивает ведение протокола, в котором указываются:

- а) дата, время и место проведения общественных слушаний;
- б) фамилия, имя, отчество (при наличии) председательствующего на общественных слушаниях и секретаря общественных слушаний;
- в) общее количество участников общественных слушаний;
- г) объект общественных слушаний;
- д) способ информирования участников общественных слушаний о дате, месте и времени проведения общественных слушаний;
- е) место (в том числе по решению заказчика в сети "Интернет") и сроки доступности для участников общественных слушаний материалов по объекту общественных слушаний;
- ж) краткие выступления участников общественных слушаний; вопросы с указанием сведений об авторе вопроса, а также полученные ответы на вопросы участников общественных слушаний; мнения, замечания и предложения участников общественных слушаний по обсуждаемому вопросу;
- з) предмет разногласий между участниками общественных слушаний и заказчиком (исполнителем) (при наличии).

В ходе проведения общественных слушаний заказчиком (исполнителем) осуществляется аудиозапись (видеозапись) всех выступлений и обсуждений с целью оформления протокола. Аудиоматериалы (видеоматериалы) переносятся на цифровой носитель информации (оптический диск или флэш карта) и передаются в уполномоченный орган после их окончания.

В течение 5 рабочих дней после окончания проведения общественных слушаний уполномоченным органом составляется протокол общественных слушаний в двух экземплярах. Протокол подписывается представителями уполномоченного органа, представителями заказчика (исполнителя), уполномоченными представителями граждан и общественных организаций - участников общественных слушаний.

В случае отказа представителя заказчика (исполнителя) от подписания протокола копия протокола направляется в адрес заказчика (исполнителя) заказным письмом с описью вложения.

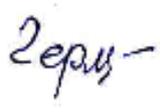
Один экземпляр протокола общественных слушаний хранится в уполномоченном органе, второй экземпляр направляется заказчику (исполнителю), третий экземпляр направляется уполномоченным представителям граждан и общественных организаций - участникам публичных слушаний.

Протокол публичных слушаний подлежит опубликованию уполномоченным органом на сайте Администрации г.Тюмени в течение семи дней после окончания проведения публичных слушаний».

**Приложение:** Примеры проведения публичных слушаний по вопросам Правил землепользования и застройки города Тюмени, приведённые экспертом Фахрутдиновым А.К.

Члены экспертной группы общественной экспертизы

Абрамов Николай Васильевич 

Германова Татьяна Витальевна 

Синдирова Анна Владимировна 

Старикова Галина Васильевна 

Тепляков Дмитрий Олегович 

Фахрудинов Альберт Кабирович 

Чижов Борис Ефимович

