



# **ПОЗИЦИЯ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И ГРАЖДАН**

**по законодательству Санкт-Петербурга  
о публичных слушаниях в сфере градостроительства**

**МАТЕРИАЛЫ  
ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ДИСКУССИИ**

**Санкт-Петербург, 2010**

# **ПОЗИЦИЯ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И ГРАЖДАН**

**по законодательству Санкт-Петербурга  
о публичных слушаниях в сфере градостроительства**

**МАТЕРИАЛЫ  
ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ДИСКУССИИ**

Санкт-Петербург, 2010



Ambassade van het

**Koninkrijk der Nederlanden**



Брошюра выпущена в рамках проекта «Вместе сильнее: юридическая помощь, усиление сотрудничества правозащитных организаций, инициативных групп граждан и других НКО в Санкт-Петербурге и на Северо-Западе России» при поддержке Европейской комиссии (программа Европейская инициатива за демократию и права человека) и программы MATRA, финансируемой Министерством иностранных дел Нидерландов.

**Авторы-составители П. Ф. Агаханянц, Д. В. Афиногенов, А. С. Карпов**  
**Редактор А. В. Орлова**

Позиция неправительственных организаций и граждан по законодательству Санкт-Петербурга о публичных слушаниях в сфере градостроительства. Материалы для общественной дискуссии. – СПб, 2010

В брошюре представлены предложения некоммерческих организаций и граждан по концепции закона о публичных слушаниях в сфере градостроительства. Предложения основаны на экспертном анализе проблемы и анализе действующей практики организации и проведения публичных слушаний по градостроительным вопросам в Санкт-Петербурге. Брошюра адресована депутатам Законодательного Собрания, специалистам профильных комитетов Правительства Санкт-Петербурга, ответственным за разработку соответствующего законодательства, а также широкому кругу социально активных граждан.

© СПбОО «Центр развития некоммерческих организаций», 2010

© Центр экспертиз «ЭКОМ», 2010

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение .....	4
Резюме позиции НПО и граждан .....	5
<b>Концепция публичных слушаний</b>	
• Что такое публичные слушания с точки зрения права? .....	6
• Чем публичные слушания не являются? .....	7
• Что должно быть установлено в законе, чтобы публичные слушания «заработали»? .....	8
<b>Принципиальные вопросы правового регулирования публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге</b>	
• Кто проводит публичные слушания – органы государственной власти Санкт-Петербурга или органы местного самоуправления? .....	12
• Преимущества и недостатки проведения публичных слушаний органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга .....	16
<b>Механизмы защиты прав граждан, устанавливаемые законом Санкт-Петербурга</b>	
• Введение понятия нарушения закона и установление механизмов ответственности .....	18
• Точные определения правовых понятий. ....	20
• Организационно-технические гарантии .....	21
<b>Анализ практики организации и проведения публичных слушаний по градостроительным вопросам в Санкт-Петербурге на основании действующего закона</b>	
• Существенные проблемы, связанные с пробелами в законодательстве .....	25
• Проблемы, связанные с нарушениями законодательства .....	34
<b>Справочные материалы</b>	
Список официальных изданий .....	36
Анализ качества информирования граждан в рамках процедуры публичных слушаний на районных разделах портала администрации Санкт-Петербурга (www.gov.spb.ru) .....	38
Участие граждан в принятии решений: какие технологии могут применяться? .....	42
<b>ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (№ 73-ФЗ от 7 мая 1998 г. – отменен в январе 2005 г.) .....</b>	<b>44</b>
Форма для замечаний и предложений к документу .....	46

## ВВЕДЕНИЕ

Действующий закон Санкт-Петербурга о публичных слушаниях в сфере градостроительства (№ 400-61 от 20 июля 2006 г.) нуждается в серьезной корректировке, так как все три составляющие процедуры слушаний (информирование, проведение обсуждений, учет мнений), описанные в нем, не отвечают запросам жителей. А значит, возрастает вероятность того, что беспокойная ситуация вокруг строительных проектов в городе будет усугубляться и правительство города столкнется с еще большим количеством локальных конфликтов.

Понимая данную ситуацию, коалиция некоммерческих организаций и общественных движений города\*, созданная при поддержке Центра развития некоммерческих организаций, Центра экспертиз ЭКОМ и Правозащитного совета Санкт-Петербурга, инициировала общественную кампанию за эффективный закон о публичных слушаниях. Цель кампании – как минимум не допустить ухудшения ситуации, как максимум – добиться качественной корректировки действующего закона в пользу жителей.

В рамках кампании в марте–апреле 2010 г. силами волонтеров общественных движений была проведена гражданская экспертиза существующей практики публичных слушаний в Санкт-Петербурге, а также осуществлен экспертный анализ ранее собранных материалов и информации, размещенной в сети Интернет. Это позволило сформулировать основные концептуальные положения/позиции, которые должны быть отражены в новом законе о публичных слушаниях в сфере градостроительства, для того чтобы он мог гарантировать права граждан на получение полной и достоверной информации и реальное участие в принятии решений. Разработанная концепция закона и подкрепляющие ее аналитические материалы представлены в данной брошюре.

Сформулированная в предлагаемом вашему вниманию документе позиция общественности адресована депутатам Законодательного Собрания и специалистам профильных комитетов правительства Санкт-Петербурга, ответственным за разработку соответствующего законодательства, руководителям и специалистам проектных и строительных организаций, представителям некоммерческих организаций и инициативных групп граждан, занимающихся градостроительными проблемами, а также широкому кругу заинтересованных лиц.

Большинство предложенных элементов технологии публичных слушаний относятся не только к слушаниям в сфере градостроительства, но и к слушаниям по вопросам бюджета, проектам целевых социальных программ, законопроектным и иным документам, разрабатываемым и принимаемым органами власти. Мы приглашаем всех к обсуждению наших предложений. Форма для замечаний и предложений к документу и контактная информация представлены на стр. 44.

*Александр КАРПОВ,  
директор Центра экспертиз ЭКОМ  
РОО «Санкт-Петербургское общество естествоиспытателей»*

*Анна ОРЛОВА,  
руководитель направления «Ресурсный центр для НКО»  
СПБОО «Центр развития некоммерческих организаций»*

---

\* В состав коалиции вошли движение «Живой город», Движение гражданских инициатив, общественная организация «Беллона», Гринпис, движения «SOS Юнтолово» и «ТИГР».

## РЕЗЮМЕ ПОЗИЦИИ НПО И ГРАЖДАН

1. Публичные слушания – это **специальная процедура консультаций с гражданами** в процессе подготовки проекта нормативно-правового документа, затрагивающего права и свободы граждан. Публичные слушания не заменяют собой ни индивидуальные обращения граждан, ни референдум, ни судебное разбирательство. Публичные слушания также не являются непосредственным механизмом принятия решений.
2. Публичные слушания в Санкт-Петербурге **должны проводиться органами местного самоуправления**, а органы государственной власти обеспечивают информирование, гарантии реализации прав граждан и учет результатов слушаний.
3. Закон Санкт-Петербурга должен не просто описывать процедуру слушаний – он должен гарантировать ее выполнение и реализацию прав граждан. Важнейшими механизмами гарантий являются:
  - 1) выявление непосредственно в ходе слушаний **критических нарушений процедуры** информирования и подготовки итоговых документов (результатов слушаний) и, в случае наличия таких нарушений, **признание слушаний несостоявшимися**;
  - 2) **ответственность** должностных лиц за нарушения принятого порядка проведения слушаний;
  - 3) **развитая система правовых понятий**, которая позволит однозначно определять права и обязанности должностных лиц и состав нарушений закона.
4. Информирование о начале разработки градостроительной документации и о проведении публичных слушаний должно быть **массовым и целенаправленным**. Органы исполнительной власти Санкт-Петербурга должны организовать консультации для граждан по вопросам градостроительной деятельности, обеспечить оперативное предоставление ответов в период проведения слушаний.
5. Описания границ территории, для которой разрабатывается проект градостроительной документации, в информационных объявлениях должны быть **точными и понятными**. Для проектов, затрагивающих небольшие территории, должны быть перечислены номера кадастровых кварталов.
6. **Документация, выносимая на слушания, должна быть размещена в сети Интернет** с момента начала градостроительной экспозиции в полном объеме, установленном законодательством. Указанная документация должна быть доступна для поиска, просмотра и скачивания без ограничений.
7. Замечания и предложения в протокол слушаний должны приниматься с первого дня градостроительной экспозиции (выставки). Аргументированные замечания и предложения, поданные в письменном виде до проведения очного обсуждения, должны обсуждаться в первую очередь.
8. **Должен быть обеспечен доступ к участию в публичных слушаниях людей с ограниченными возможностями.**

## КОНЦЕПЦИЯ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ

### Что такое публичные слушания с точки зрения права?

Публичные слушания того или иного вида документации по своей правовой природе занимают особое место в ряду форм прямой демократии. Их специфика определена федеральным законодательством: законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – 131-ФЗ) и – в сфере градостроительства – Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее – ГрК РФ, ГрК). Для понимания особенностей этой формы необходимо учесть следующие обстоятельства:

- предметом публичных слушаний всегда является проект того или иного нормативного документа, разработанного уполномоченным органом власти и предназначенного для утверждения в качестве нормативного акта;
- публичные слушания являются механизмом осуществления местного самоуправления, таким образом, их результаты должны тем или иным образом оказывать влияние на судьбу принимаемого документа: его принятие, отклонение или корректировку органом местного самоуправления или государственной власти;
- слушания по тем видам документации, которая затрагивает большие территории, проводятся многократно – в различных частях этой территории, с тем чтобы гарантировать **равные возможности** участия в публичных слушаниях;
- в ходе самих слушаний граждане наделены правом знакомиться с документацией, которая является предметом слушаний, а также вносить предложения **для включения в протокол слушаний\***;
- результатом слушаний является заключение, которое готовится органом, проводящим слушания, на основании протокола и является неким обобщением процесса обсуждения;
- именно протокол и заключение слушаний, а не отдельные обращения граждан и юридических лиц передаются в уполномоченный орган государственной власти или местного самоуправления в качестве обязательного приложения к проекту документа;
- заключение слушаний, кроме того, является документом, который подлежит доведению до сведения общественности путем опубликования и является одним из оснований для принятия решения об одобрении документа, его отклонении или корректировке. Однако само решение при-

#### На публичные слушания должны выноситься:

1. проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда изменения в устав вносятся исключительно в целях приведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами;
2. проект местного бюджета и отчет о его исполнении;
3. проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки;
4. вопросы о преобразовании муниципального образования.

*№131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»*

\* Специально подчеркнем – не для влияния на результат, не для обязательного учета в виде изменения обсуждаемого документа, ни для чего иного, только для внесения в протокол. Эта формула закреплена в федеральном законе.

нимается не участниками слушаний, а органом власти. Из этого следует, что итоговые документы слушаний подлежат оцениванию соответствующим органом власти, в том числе с точки зрения возможности внесения тех или иных поправок в документ, их взаимоувязки с другими предложениями и нормами действующего законодательства.

---

На основании сказанного выше мы предлагаем определить публичные слушания как **специальную процедуру консультаций с заинтересованными лицами** в процессе подготовки проекта нормативно-правового документа, затрагивающего права и свободы граждан.

---

Смысл процедуры слушаний состоит в том, чтобы:

- гарантировать реализацию права граждан на участие в управлении делами государства (участие в градостроительной деятельности) в ограниченные сроки, отведенные для разработки документации, путем организации прямого диалога между уполномоченными органами власти, разработчиками документации и гражданами;
- Сократить количество ошибок в принимаемом документе, а также снизить риск негативных социальных, экономических, экологических и иных последствий его принятия;
- информировать общество и лиц, принимающих решение, о фактах, выявленных в ходе консультаций, аргументах сторон и иных значимых обстоятельствах.

*Ваши замечания и комментарии к разделу:*

---



---



---



---



---



---



---

## Чем публичные слушания не являются?

Публичные слушания не являются **формой индивидуального или коллективного обращения** граждан в органы власти, поскольку данная форма регулируется иным законодательством (131-ФЗ ст. 32; Федеральный закон от 2.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»). Граждане могут обращаться в органы власти в любое время и по любому поводу, а публичные слушания «привязаны» к определенной стадии разработки проекта нормативного акта и ограничены по срокам. Даже Градостроительный кодекс совмещает обе формы, относя их к разным этапам разработки документации. Так, например, согласно ГрК РФ граждане наделены правом вносить свои предложения к документации территориального планирования (генеральному плану поселения), правилам землепользования и застройки, а также документам планировки территорий с момента принятия решения о разработке таких документов. Однако процесс внесения указанных предложений специально не регламентирован и, следовательно, осуществляется в общем порядке для обращений в соответствующие органы власти.

В отличие от **собраний граждан**, на которых обсуждаются вопросы местного значения, на публичных слушаниях обсуждается конкретный проект **нормативного документа**. Таким образом, и процесс и результаты публичных слушаний должны быть связаны с обсуждаемым проектом, а не с какой-либо общей проблемой городской жизни. В отличие от общественной экспертизы публичные слушания открыты для участия неограниченного круга лиц, а не только экспертов.

Публичные слушания не являются формой прямого волеизъявления граждан, которое позволяет отклонить или принять рассматриваемый документ. В качестве таких форм прямой демократии закон называет **референдум** или **сход граждан** (для поселений с численностью жителей, обладающих из-



бирательным правом, не более 100 человек). По сравнению с референдумом и сходом к публичным слушаниям не применяются нормы представительности. То есть слушания будут правомочны и при явке одного человека и при явке 90 % взрослых жителей муниципального округа. Поэтому в процедуру слушаний бессмысленно вводить голосование о поддержке или отклонении обсуждаемого документа – оно не будет легитимным\*.

С другой стороны, публичные слушания не могут рассматриваться ни как простое информирование населения (перечень случаев, когда требуется обязательное информирование граждан без обсуждения, устанавливается различными федеральными законами), ни как **выявление мнения населения** – для этого законом установлена специальная форма: **опрос граждан** (131-ФЗ ст. 31). Опрос должен быть репрезентативным, охватывать определенную долю населения (что не предусмотрено процедурой слушаний). В ходе опроса жители лишены возможности аргументировать свои ответы, поэтому речь идет именно о мнениях. Опросы не связаны с каким-либо документом, поэтому знакомство с документацией не входит в процедуру опроса. Обобщенное мнение граждан, выраженное в ходе опроса, учитывается непосредственно при принятии решения. В отличие от опроса публичные слушания позволяют (и требуют!) перейти от суммирования коротких утверждений (мнений) к обсуждению развернутых и основанных на знании аргументов.

Градостроительный кодекс определяет, что публичные слушания не являются последней стадией принятия решения по обсуждаемому проекту документа. Более того, кодекс определяет, какой орган власти и каким образом утверждает те или иные подлежащие обязательному обсуждению документы. Это еще один довод в пользу того, что сами по себе слушания не являются механизмом окончательного принятия решения – их роль состоит в том, чтобы представить органам власти максимально полный спектр аргументированных позиций местного сообщества по конкретному документу.

---

! При подготовке закона Санкт-Петербурга и иных нормативных актов мы предлагаем не включать в них нормы, не соответствующие пониманию слушаний как консультационной процедуры.

---

*Ваши замечания и комментарии к разделу:*

---

---

---

---

---

---

---

---

---

\* Иногда в ходе слушаний целесообразно проводить консультативное голосование о том, сколько участников поддерживают то или иное предложение – исключительно для того, чтобы сократить время на однотипные выступления.

## Что должно быть установлено в законе, чтобы публичные слушания «заработали»?

Описанное выше понимание сути публичных слушаний определяет задачи правового регулирования процедуры слушаний, в которой главное внимание должно быть уделено организации диалога и, в частности, работе с **частными обращениями** участников слушаний для превращения их в структурированный **обобщенный документ** непосредственно в ходе самих слушаний.

Для того чтобы это стало возможным, мы предлагаем ввести в закон **правовые определения различных видов обращений участников слушаний** с целью их дифференцированной обработки и учета\*.

1. **Замечание в протокол слушаний** – указание на неполноту, недостоверность или противоречивость информации, содержащейся в представленной документации. Замечания подлежат проверке и, в случае признания их обоснованными подлежат устранению путем изменения обсуждаемой документации. В законе должны быть специально определены:
  1. **существенные замечания** к документу – замечания, устранение которых приводит к изменению структуры обсуждаемого документа, его правового смысла или иных существенных черт. Если существенные замечания к документу признаются обоснованными, это является основанием для его отклонения с последующей доработкой и повторного вынесения на публичные слушания;
  2. **редакторские замечания** к документу – замечания, исправление которых не меняет сути обсуждаемого документа.
2. **Предложение в протокол слушаний** – обращение об изменении вынесенной на публичные слушания документации, ее одобрении или отклонении. Предложения должны быть классифицированы организаторами непосредственно в ходе слушаний с целью их группировки, выявления и координации согласующихся или противоречащих друг другу предложений. В законе должны быть специально определены:
  1. **предложения принципиального характера** – предложения, которые влекут за собой изменение структуры обсуждаемого документа, его правового смысла или иных существенных черт. Принятие предложений принципиального характера влечет за собой переработку документа и его повторное вынесение на публичные слушания;
  2. **предложения общего характера** – предложения, касающиеся изменения правового режима территорий без привязки к отдельному земельному участку, объекту капитального строительства или иному конкретному объекту (участку территории). Предложения принципиального и общего характера подлежат первоочередному обсуждению на публичных слушаниях, а также в процессе внесения изменений в обсуждаемую документацию;
  3. **предложения частного характера** – предложения, касающиеся отдельного земельного участка, объекта капитального строительства или иного конкретного объекта (участка территории);
  4. **аргументированные предложения** – предложения, которые включают развернутое правовое, экологическое, градостроительное или иное обоснование, подготовленное на основе специальных профессиональных познаний.
3. **Жалоба на нарушение порядка проведения публичных слушаний.** Жалобы подлежат немедленному рассмотрению с целью устранения отмеченных нарушений. Все жалобы вносятся в протокол в обязательном порядке с указанием времени поступления жалобы и времени устранения нарушений.
4. **Мнение в протокол слушаний** – обращение, не содержащее замечаний, предложений или жалобы.

\* Как уже было сказано выше, взаимодействие участников слушаний и представителей органов власти в процессе самих слушаний не подпадает под регулирование законодательства об обращениях граждан. Поэтому с целью разделения правоотношений в законе должна быть введена специальная терминология, не совпадающая с терминами, определенными в федеральном законе № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ».

Замечания, предложения, жалобы и мнения могут быть представлены для включения в протокол слушаний в письменной или устной форме. Обращения участников слушаний подлежат обязательной регистрации. Участники слушаний вправе указать в своем обращении на то, что замечания являются существенными, предложения носят принципиальный, общий или частный характер и/или направлены на защиту общественных интересов.

Мы предлагаем обеспечить прием обращений участников слушаний **с момента начала экспозиции** обсуждаемой документации и своевременную передачу на отзыв разработчику обсуждаемой документации или организатору слушаний. Это изменение процедуры (сейчас замечания к протоколу подаются **после** проведения очного обсуждения) создаст возможность для прямого диалога на самих слушаниях.

Каким образом закон может стимулировать превращение слушаний в процедуру консультаций? Для этого, с нашей точки зрения, необходимо уточнить права участников слушаний, возникающие в связи с представленными ими обращениями. В ходе публичных слушаний граждане и иные участники слушаний имеют право получать **пояснения (отзыв)** заказчика и разработчика обсуждаемой документации по выдвинутым ими замечаниям и предложениям, а также **комментарии** представителей уполномоченных органов власти. Пояснения направляются в адрес организаторов слушаний в письменном виде. Пояснения на замечания и предложения, поданные в установленные сроки (например, за три дня до начала очного обсуждения), передаются авторам обращений на слушаниях. Таким образом, смысл публичного мероприятия состоит не в том, чтобы зачитывать с трибуны основные положения обсуждаемого документа, а в том, чтобы обсуждать поступившие замечания и предложения и комментарии к ним с целью уточнения замечаний и предложений.

Пояснения (на все замечания и предложения) включаются в протокол публичных слушаний, однако не являются основанием для отклонения или изменения замечания или предложения организатора. Право отзыва или изменения обращения принадлежит только его автору. Отзыв или изменение обращения, поступившего в устной форме, производится в устной или письменной форме. Отзыв обращения, поступившего в письменной форме, производится в письменной форме.

Таким образом, на рассмотрение органа, принимающего решение (например, Комиссии по землепользованию и застройке, губернатора или Законодательного Собрания Санкт-Петербурга), направляется протокол, который содержит оригинальные аргументы заинтересованных лиц с комментариями разработчиков. Именно орган, принимающий решение (не организаторы слушаний), дает оценку обоснованности обращений участников слушаний и выбирает – принимать их во внимание или нет. В связи с этим у добросовестных участников слушаний появляется заинтересованность в том, чтобы своевременно получить отзывы разработчиков и уточнить свои замечания и предложения, а у добросовестных разработчиков – в том, чтобы дать необходимые пояснения и снизить общее количество замечаний к документации.

Протокол публичных слушаний готовится на основании поступивших обращений участников слушаний, записей регистрационных журналов, а также стенограммы и/или аудио- или видеозаписи очного обсуждения. Протокол публичных слушаний отражает юридически значимые обстоятельства (т.е. те, которые важны для проверки соблюдения установленных законом требований к процедуре) обсуждения документации и последовательность обсуждения, а именно:

- даты объявления и начала процесса публичных слушаний;
- состав обсуждаемой документации;
- сведения о проведении экспозиции и иных процедур информирования, ознакомления граждан с документацией;
- перечень жалоб на нарушение процедуры и сведения об устранении нарушений;
- перечень и содержание обращений, поступивших до начала очного обсуждения;
- состав участников очного обсуждения;
- последовательность обсуждения: рассмотрение процедурных вопросов и жалоб, вынесенные на очное обсуждение замечания и предложения, пояснения заказчика и разработчика документа-

- перечень и содержание обращений, поступивших в установленный срок, в том числе об отзыве или изменении ранее зарегистрированных обращений.

Последняя часть протокола публичных слушаний содержит обращения в логически сгруппированном порядке: замечания, предложения, мнения с разбивкой по тематике или по разделам обсуждаемого документа.

---

Мы предлагаем прямо указать в законе, что заключение слушаний подготавливается только в том случае, если организатором публичных слушаний не выявлено (в том числе при рассмотрении жалоб участников слушаний) критических нарушений процедуры, создающих препятствий для реализации прав граждан. Если такие нарушения выявлены, слушания признаются несостоявшимися и соответствующая запись вносится в протокол.

---

Заключение слушаний содержит обобщенную информацию о юридически значимых обстоятельствах проведения публичных слушаний, результатах рассмотрения жалоб, а также о поступивших обращениях с разбивкой по видам (замечание, предложение, мнение) и группировкой по содержанию. В заключение отражаются только окончательные формулировки замечаний и обращений (с учетом отзывов и внесенных изменений). Заключение слушаний не содержит выводов об одобрении или отклонении документации, поскольку подготовка таких рекомендаций не входит в компетенцию слушаний.

Важно понимать, что заключение – это документ, предназначенный не только для лиц, принимающих решение, но и для сообщества в целом: для людей, которые не участвовали в слушаниях, но интересуются судьбой конкретного проекта, для журналистов, для органов представительной власти. Поэтому заключение должно строго базироваться на протоколе слушаний и поступивших обращениях.

---

Мы предлагаем установить законом Санкт-Петербурга механизмы досудебного обжалования заключений в тех случаях, когда в них содержится неполная или недостоверная информация о позициях участников слушаний.

---

Позиции, изложенные в данном разделе под общим заголовком «Концепция публичных слушаний», по мнению авторов-составителей, относятся не только к слушаниям по градостроительной тематике, но и к публичным слушаниям любого документа, который разрабатывается и принимается органами власти, таким как бюджет, проекты целевых программ развития, законопроекты и пр.

*Ваши замечания и комментарии к разделу:*

---



---



---



---



---



---



---

## ПРИНЦИПАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ ПО ВОПРОСАМ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

### Кто проводит публичные слушания – органы государственной власти Санкт-Петербурга или органы местного самоуправления?

В соответствии с Конституцией Российской Федерации гражданам Российской Федерации гарантируется право на участие в управлении делами государства (ст. 32). В целях соблюдения и развития конституционных положений федеральным законодательством (ГрК РФ и 131-ФЗ) предусматриваются меры и процедуры, обеспечивающие реализацию указанных гарантий, в частности участие граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия (ст. 2. ГрК). Обязательной формой участия граждан являются публичные слушания документов градостроительного проектирования: генеральных планов развития поселений, проектов планировки и межевания, а также документов градостроительного зонирования – правил землепользования и застройки – и специальных разрешений, выдаваемых в рамках этих правил. ГрК РФ определяет, что публичные слушания проводятся в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства. В соответствии с положениями ГрК РФ публичные слушания проводятся в порядке, **определённом уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования**. Однако в Санкт-Петербурге публичные слушания проводятся в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации\*, что обычно объясняется особенностями осуществления градостроительной деятельности и организации местного самоуправления в городе федерального значения – субъекте Российской Федерации. Насколько правильна такая трактовка?

Особенности осуществления градостроительной деятельности в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге, которые являются субъектами Российской Федерации, урегулированы ст. 63 ГрК РФ. На основании части второй указанной статьи в случае, если законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга – полномочия в области градостроительной деятельности не отнесены к перечню вопросов местного значения, полномочия, установленные частью 3 ст. 8 ГрК РФ, осуществляются органами государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Названной восьмой статьей список полномочий органов государственной власти Москвы и Санкт-Петербурга ограничен следующими:

- подготовка и утверждение документов территориального планирования городских округов;
- утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городских округов;
- утверждение правил землепользования и застройки городских округов;
- утверждение подготовленной на основе документов территориального планирования городских округов документации по планировке территории, за исключением случаев, предусмотренных ГрК РФ;
- выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территориях городских округов;
- ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территориях городских округов;
- принятие решений о развитии застроенных территорий.

\* Закон Санкт-Петербурга от 20 июля 2006 г. № 400-61 «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге».

**То есть регулирование порядка проведения публичных слушаний и их проведение к числу полномочий города федерального значения Санкт-Петербурга не относится.**

Как следует из системного прочтения норм ГрК и 131-ФЗ, проведение публичных слушаний в принципе не относится к **вопросам местного значения** (которые в федеральных городах могут устанавливаться законами этих субъектов Российской Федерации). Не являются публичные слушания и **полномочиями** органов местного самоуправления. По их месту в тексте 131-ФЗ публичные слушания являются **формой участия населения в осуществлении местного самоуправления**. Поэтому установленные ст. 79 131-ФЗ особенности организации местного самоуправления в городах Москве и Санкт-Петербурге, а также установленные ст. 63 ГрК РФ особенности градостроительной деятельности не затрагивают регулирования и организации публичных слушаний, поскольку это не «полномочия», то они и не могут быть переданы на уровень субъекта Российской Федерации.

Таким образом, публичные слушания по документации градостроительного проектирования и градостроительного зонирования должны проводиться в соответствии с уставами или нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления. Очевидно, что в этом случае проводить их могут только сами органы местного самоуправления.

Есть ли иные, кроме 131-ФЗ и ГрК РФ, основания для регулирования порядка проведения публичных слушаний законом Санкт-Петербурга? Рассмотрим иные ситуации, в которых требуется проведение публичных слушаний именно государственной властью субъекта РФ.

Федеральный закон от 6.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривает проведение публичных слушаний органами государственной власти субъектов Российской Федерации **только по вопросам бюджета** субъекта Российской Федерации (часть 6 ст. 26.13).

Федеральное законодательство устанавливает обязательность проведения публичных слушаний по вопросам введения и применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер при импорте товаров (Федеральный закон от 8.12.2003 № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров»), по вопросам исполнения и совершенствования законодательства Российской Федерации о ценных бумагах (Федеральный закон от 5.03.1999 № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг»). В этих случаях порядок проведения публичных слушаний устанавливается уполномоченными федеральными органами.

Таким образом, проведение публичных слушаний, **обязательных для принятия решений** уполномоченными органами, по правилам, **отличным от установленных уставами муниципальных образований** (решениями представительных органов муниципальных образований), **специально отдельно регулируется федеральными законами**. Полномочий органов государственной власти субъектов РФ в сфере правового регулирования порядка, условий и последствий проведения публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности федеральными законами не предусмотрено.

Вместе с тем органы государственной власти субъектов РФ, как и иные органы публичной власти, вправе для принятия обоснованных решений проводить **информирование, консультации и обсуждение проектов** с заинтересованными лицами, с населением. Порядок информирования и обсуждений может устанавливаться законодательством субъекта РФ. Однако данные формы консультаций не могут и не должны подменять **обязательные формы участия населения в принятии решений**, проводимые по установленным федеральным законодательством правилам.

---

Мы предлагаем не дублировать слушания, проводимые органами местного самоуправления, слушаниями, проводимыми органами государственной власти. Закон Санкт-Петербурга должен:

- обеспечивать защиту прав граждан\*, включая административную ответственность за нарушения в сфере информирования населения и порядка проведения публичных слушаний;
- содержать требования к процедуре учета результатов публичных слушаний, проводимых органами местного самоуправления, уполномоченным органом государственной власти Санкт-Петербурга;
- устанавливать порядок участия представителей уполномоченных органов исполнительной власти Санкт-Петербурга в слушаниях, проводимых органами местного самоуправления.

---

Кроме того, законом Санкт-Петербурга, может быть установлен порядок проведения слушаний по вопросам проектирования, размещения объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может нанести вред окружающей среде, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан общественными и иными некоммерческими объединениями, осуществляющими деятельность в области охраны окружающей среды (в соответствии с законодательством об охране окружающей среды).

*Ваши замечания и комментарии к разделу:*

---

---

---

---

---

---

---

---

\* Согласно части 1 ст. 11 Устава Санкт-Петербурга.

## ВЫДЕРЖКА ИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (№ 131-ФЗ от 6 октября 2003 г.)

### Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

#### Статья 1.

2. Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

*Статья 3. Права граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления.*

1. Граждане Российской Федерации (далее также – граждане) осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, **посредством иных форм** прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления.
3. Установленные Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом права граждан на осуществление местного самоуправления могут быть ограничены **федеральным законом** только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

### Глава 5. ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*Статья 22. Местный референдум.*

*Статья 23. Муниципальные выборы.*

*Статья 24. Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.*

*Статья 26. Правотворческая инициатива граждан.*

*Статья 28. Публичные слушания.*

1. Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания.
2. Публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования. Публичные слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, назначаются представительным органом муниципального образования, а по инициативе главы муниципального образования – главой муниципального образования.
3. На публичные слушания должны выноситься:
  - 1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда изменения в устав вносятся исключительно в целях приведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами;
  - 2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;
  - 3) проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользова-

ния и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки;

- 4) вопросы о преобразовании муниципального образования.
4. Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.

*Статья 29. Собрание граждан.*

*Статья 30. Конференция граждан (собрание делегатов).*

*Статья 31. Опрос граждан.*

*Статья 32. Обращения граждан в органы местного самоуправления.*

*Статья 33. Другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении.*

### Глава 11. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*Статья 79. Особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге.*

1. В городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в соответствии с уставами указанных субъектов Российской Федерации местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях.
3. Перечень **вопросов местного значения, источники доходов** местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга определяются законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. Установленные настоящим федеральным законом, другими федеральными законами источники доходов местных бюджетов, не отнесенные законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга к источникам доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований, зачисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Предусмотренные федеральными законами **полномочия органов местного самоуправления** по решению **вопросов местного значения** осуществляются органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в том случае, если соответствующие вопросы определены как вопросы местного значения законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.



## Преимущества и недостатки проведения публичных слушаний органами местного

Рассматриваемые позиции	Преимущества проведения публичных слушаний ОМСУ
Слушания приобретают формат публичного диалога сторон градостроительного решения	Возвращается смысл проведения публичных слушаний как формы самоуправления граждан
Слушания по Генплану, ПЗЗ проводятся в каждом муниципальном округе	Слушания проводятся максимально близко к объекту градостроительного решения, что позволяет участвовать людям, которых это решение затрагивает
Протокол и заключение слушаний готовит орган местного самоуправления	Гражданам проще повлиять на орган местного самоуправления, чем на районную администрацию или Комиссию по землепользованию и застройке
Слушания проводятся не тем органом, который принимает решение по данному вопросу	Снимается конфликт интересов?
Регулирование процедуры публичных слушаний осуществляется на уровне органа местного самоуправления	Поправки в нормативный правовой акт могут вноситься в порядке народной правотворческой инициативы, проще учитывать специфику муниципального округа
	Возможно, будут установлены более удобные для граждан сроки и места проведения слушаний

## самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга

Проблемы, возникающие при проведении слушаний органами местного самоуправления	Предлагаемые решения проблем
Граждане по-прежнему не могут непосредственно участвовать в принятии градостроительных решений	Указанная проблема должна быть решена в рамках законодательства о доступе к информации о деятельности органов власти, а также закона Санкт-Петербурга о градостроительной деятельности
Будет принято 111 разных положений о слушаниях, освоить эту процедуру будет невозможно ни застройщикам (но у них хотя бы есть юристы), ни гражданам. В результате процедура просто не будет соблюдаться	В законе Санкт-Петербурга устанавливаются основные правовые понятия, а также механизмы защиты прав граждан
Неясно, как муниципалитеты будут решать вопросы о допуске граждан, проживающих в других частях города, на слушания, как могут быть заявлены и учтены их интересы	В законе Санкт-Петербурга устанавливается право граждан участвовать в слушаниях с замечаниями и предложениями, направленными на защиту общественных интересов, вне зависимости от места регистрации/проживания
Органы местного самоуправления находятся под давлением бизнеса	Органы местного самоуправления, проводящие слушания, не принимают решений, в том числе не могут отклонить (исключить из протокола) замечания граждан
Невозможно установить прямой диалог между заинтересованными лицами и органом, принимающим решение. Невозможно получить обратную связь на замечания и предложения непосредственно в ходе обсуждения. Нормативным актом МСУ невозможно обязать чиновников комитетов городской администрации посещать слушания или установить для них иные обязанности	Законом Санкт-Петербурга вводится понятие «комментария уполномоченного органа» и устанавливается обязанность представителей уполномоченных органов исполнительной власти присутствовать на слушаниях
Информационные сообщения будут публиковаться в местной прессе, которая выходит нерегулярно и которую мало кто читает. Узнать о слушаниях жителям других МО будет практически невозможно	Информирование о назначении слушаний осуществляется уполномоченными органами Санкт-Петербурга, ответственными за подготовку и принятие градостроительной документации
Качество нормативных актов, регулирующих слушания, будет очень сильно зависеть от активности жителей конкретного МО	
Невозможно установить единые требования к срокам экспозиции, времени проведения слушаний, срокам подачи предложений для внесения в протокол и пр.	При подготовке закона Санкт-Петербурга и после его принятия необходимо организовать консультации для ОМСУ, подготовить модельные положения о слушаниях
В муниципальных округах отсутствуют специалисты, которые умеют проводить слушания, возможно, отсутствует материально-техническая база и необходимое финансирование	При подготовке закона Санкт-Петербурга провести исследование материально-технической базы и иных потребностей ОМСУ
Требуется время для подготовки всех нормативных актов во всех МО	Установить переходные положения

## МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН, УСТАНОВЛИВАЕМЫЕ ЗАКОНОМ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

В соответствии с Конституцией Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью, они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов публичной власти (ст. 2, ст. 18). Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина, государственную защиту прав и свобод (ст. 19, ст. 45). Таким образом, любой закон в системе права Российской Федерации должен содержать **гарантии** возможности каждого реализовать права, установленные конституцией и федеральным законодательством.

Мы настаиваем на том, что закон Санкт-Петербурга должен сформировать всестороннюю систему защиты прав граждан в процессе проведения публичных слушаний. Действующий закон в этом отношении фактически бесполезен, так как он не устанавливает ни перечня правонарушений, за которые следует ответственность, ни самой ответственности за какие-либо нарушения.

### Введение понятия нарушения закона и установление механизмов ответственности

Как было указано выше, гражданам России гарантировано право на участие в управлении делами государства, в частности на участие в осуществлении градостроительной деятельности. Градостроительная деятельность – это деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства. Порядок осуществления территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий установлен Градостроительным кодексом РФ, из которого следует, что эта деятельность начинается с принятия решения о разработке проекта нормативного документа, затем следуют подготовка, экспертиза, обсуждение и принятие нормативного документа. Следующим этапом является реализация и мониторинг принятых решений.

Специальный порядок участия граждан в осуществлении градостроительной деятельности – публичные слушания – установлен именно для этапов подготовки градостроительной документации. Таким образом, можно говорить о том, что граждане имеют право на участие в обсуждении градостроительной документации до ее окончательного утверждения органами власти. В свою очередь право граждан на участие в управлении делами государства должно быть истолковано применительно к данной ситуации как право вносить предложения (поправки) к разрабатываемой документации, участвовать в обсуждении, отстаивать свои предложения **наравне с любыми другими участниками градостроительного процесса**.

Достаточно очевидно, что указанные права могут быть реализованы только в тот период, пока документ еще не поступил на утверждение в орган власти, уполномоченный его утвердить, – в период общественного обсуждения. Внесение предложений (поправок) в документ на последующих этапах (например, при рассмотрении проекта закона об утверждении Генерального плана или Правил землепользования и застройки в Законодательном Собрании) ограничено перечнем субъектов законодательной инициативы, а внесение поправок при рассмотрении документа правительством вообще закрыто для всех, кроме самих органов исполнительной власти. Эти альтернативы слушаниям не могут рассматриваться как приемлемые, поскольку нарушают принцип равных возможностей для участия (п. 4 ст. 28 ГрК РФ). Тем более невозможна реализация указанных прав граждан после утверждения документа градостроительного проектирования нормативным актом.

Последнее обстоятельство значительно затрудняет судебную защиту прав, нарушенных в ходе публичных слушаний. Судебное разбирательство может тянуться достаточно долго (суды не обязаны рассматривать дела этой категории в ускоренном порядке), и решение в пользу гражданина может быть вынесено уже после утверждения документа. В этом случае нарушенное право может быть вос-

становлено только отменой принятого решения и возвратом его в стадию общественного обсуждения. Однако в этой ситуации возникает угроза нарушения прав иных участников градостроительной деятельности, что не может не приниматься во внимание судами.

Из сказанного выше следует, что ключевым механизмом гарантии прав граждан на участие в градостроительной деятельности являются жесткие условия (требования) соблюдения прав в период общественного обсуждения, проверяемые при завершении периода общественного обсуждения и переходе к утверждению градостроительной документации. Другими словами, при выявлении нарушений процедуры, существенных с точки зрения реализации прав граждан, процедура должна быть признана невыполненной и проведена повторно с соблюдением всех установленных законом требований. Следует особо отметить, что ГрК РФ устанавливает конкретные (минимальные и максимальные) сроки проведения публичных слушаний по различным видам документации, но не содержит запрета или иных ограничений на повторное назначение публичных слушаний.

Мы настаиваем на том, что закон Санкт-Петербурга должен содержать, во-первых, перечень критических нарушений процедуры публичных слушаний, а во-вторых, механизм оперативного обжалования нарушений, независимой проверки и признания публичных слушаний несостоявшимися или проведенными с нарушениями.

Основываясь на информации, собранной в процессе мониторинга проводимых слушаний, анализе судебной практики и теории процессов общественного участия, мы предлагаем выделить следующие критические нарушения и механизмы их своевременного выявления.

#### **Критические нарушения процедуры слушаний:**

- сокращение периода общественного обсуждения, экспозиции, подачи предложений ниже минимальных сроков, установленных нормативным актом местного самоуправления;
- предоставление неполной или недостоверной информации на экспозиции и/или на слушаниях, в том числе изменение документации в процессе слушаний;
- создание препятствий для доступа к документации, доступа на публичные слушания (очное обсуждение), создание препятствий к участию в обсуждении;
- создание препятствий для подачи жалоб, замечаний и предложений в протокол слушаний;
- искажение позиции участников публичных слушаний и/или результатов публичных слушаний.

#### **Досудебные механизмы признания публичных слушаний несостоявшимися:**

- в отношении слушаний по корректировкам Генерального плана, Правил землепользования и застройки – наделить Законодательное Собрание полномочиями по принятию результатов публичных слушаний к рассмотрению. Решение о принятии результатов публичных слушаний к рассмотрению утверждается постановлением ЗакСа до начала рассмотрения Генплана или ПЗЗ. Такой уровень связан с тем, что судебная отмена результатов слушаний по этим документам, скорее всего не приведет к отмене документов;
- в отношении документов по планировке территорий (проекты планировки, межевания) – наделить уполномоченный орган (Комитет по градостроительству и архитектуре) полномочиями по рассмотрению жалоб;
- в отношении специальных разрешений (разрешение на отклонение от предельных параметров строительства зданий и сооружений, разрешение на условно-разрешенный вид использования земельного участка) – наделить Комиссию по землепользованию и застройке полномочиями по рассмотрению жалоб.

*Ваши замечания и комментарии к разделу:*

---



---



---

---

---

---

---

---

Дополнительным механизмом гарантий прав граждан является административная ответственность за нарушение отдельных элементов процедуры, также устанавливаемая законом Санкт-Петербурга. Однако административную ответственность имеет смысл вводить только по тем нарушениям, которые, с одной стороны, не создают препятствий гражданам в реализации их прав в период общественного обсуждения, а с другой – могут быть легко зафиксированы.

**Дополнительные гарантии прав – административная ответственность:**

- нарушение сроков публикации результатов слушаний;
- нарушения, связанные с затягиванием сроков проведения и подготовки итоговых документов слушаний (нарушение интересов застройщика);
- внесение недостоверной или неполной информации в протокол и заключение слушаний (независимо от признания слушаний несостоявшимися);
- отказ должностного лица в принятии жалобы, замечания или предложения в процессе слушаний.

*Ваши замечания и комментарии к разделу:*

---

---

---

---

---

---

---

## **Точные определения правовых понятий**

В целях обеспечения единства правового поля на территории Санкт-Петербурга, согласования нормативной базы регионального и местного уровня, а также в целях обеспечения гарантий прав граждан и других участников градостроительной деятельности необходимо точно определить правовые понятия, которые используются в правовом регулировании. Особенно важно определить термины, включаемые в определения критических нарушений процедуры слушаний, нарушений прав граждан.

---

Мы предлагаем установить следующие определения наиболее важных правовых понятий в обсуждаемой сфере правового регулирования.

---

**Информация (Градостроительная информация)** – информация в текстовой, графической, картографической или иной формах о состоянии среды жизнедеятельности, ее предполагаемых изменениях в связи с ведением градостроительной деятельности, воздействии этих изменений на здоровье, условия проживания и экономические условия жизни людей. Градостроительная информация включает фактические данные и расчеты, экспертные заключения и оценки, относящиеся к проекту градостроительного решения, а также информацию о разрабатываемой документации, в том числе о согласовании (отказах в согласовании).

**Достоверность информации** – объективное соответствие информации, собранной с применением современных научных и технических способов и средств, фактической ситуации; отсутствие заведомых искажений, вызванных способом получения или обработки информации; взаимное соответствие

(отсутствие противоречий) информации, содержащейся в различных документах, предоставляемых на публичных слушаниях.

**Полнота информации** – соответствие информации, предоставляемой на публичных слушаниях, требованиям действующего законодательства.

**Документация** – подготовленные в установленном законом порядке проекты документов территориального планирования, документов градостроительного зонирования, документации по планировке территории, а также документации, необходимые для принятия решений по вопросам предоставления специальных разрешений, выносимые на публичные слушания, включая заключения (согласования) уполномоченных органов исполнительной власти, если они требуются.

**Участники публичных слушаний** – граждане, представители общественных объединений и некоммерческих организаций, правообладатели земельных участков и объектов капитального строительства за исключением организатора публичных слушаний, заказчика и разработчика документации, вынесенной на слушания, а также аффилированных с ними лиц.

**Общественные интересы** – вопросы, касающиеся территорий общего пользования и их состояния (качества), культурного наследия и особо охраняемых природных объектов, качества воздуха, воды, почв в Санкт-Петербурге, охраны общественного порядка.

**Доступ к документации** – возможность прочитать документацию в месте ее размещения, делать выписки, снимать или получать копии документации в любой момент в период проведения публичных слушаний без необходимости подачи запросов в адрес организаторов слушаний, иных лиц, а также без необходимости обоснования своего интереса.

**Доступ на публичные слушания** – возможность лично участвовать в публичных слушаниях, представлять жалобы, замечания, предложения, мнения и участвовать в их обсуждении; задавать вопросы другим лицам, участвующим в слушаниях; давать пояснения и приводить свои доводы по всем возникающим в ходе слушаний вопросам, возражать относительно замечаний, предложений и мнений других лиц, участвующих в слушаниях; получать отзывы и комментарии на свои замечания, предложения и мнения.

Кроме перечисленных выше определений в законе должен быть определен порядок исчисления сроков, устанавливаемых законодательством, с учетом того, что дни, отведенные на подачу замечаний или подготовку результатов слушаний, могут выпасть на выходные или нерабочие праздничные дни.

*Ваши замечания и комментарии к разделу:*

---



---



---



---



---



---



---

## **Организационно-технические гарантии**

Как было указано выше, в том случае, если публичные слушания организуются внутригородскими муниципальными образованиями, это может привести к ограничению доступа граждан к информации и документации из-за ограничений материально-технической и финансовой базы муниципалитетов.

Для решения возникающих проблем мы предлагаем установить законом полномочия Санкт-Петербурга по дополнительному информированию граждан, проведению консультаций, а также созданию единого Интернет-портала для размещения обсуждаемой градостроительной документации.

## Информирование, осуществляемое органами государственной власти Санкт-Петербурга

По проекту корректировки Генерального плана, а также Правил землепользования и застройки органы исполнительной власти Санкт-Петербурга организуют:

- выставки, экспозиции демонстрационных материалов проекта генерального плана и проекта ПЗЗ;
- выступления представителей уполномоченных органа в сфере градостроительства, охраны окружающей среды и др., разработчиков проекта генерального плана на собраниях жителей, в печатных средствах массовой информации, по радио и телевидению;
- опубликование информационных сообщений о начале разработки проекта документации, о направлении на публичные слушания и о примерных сроках проведения слушаний органами местного самоуправления.

По проектам планирования территорий:

- опубликование информационных сообщений о начале разработки проекта документации, о направлении на публичные слушания и о примерных сроках проведения слушаний органами местного самоуправления.

По специальным разрешениям:

- опубликование информационных сообщений о направлении на публичные слушания и о примерных сроках проведения слушаний органами местного самоуправления.

Информационные сообщения предлагается размещать в газете «Петербургский дневник», как самом массовом и доступном для населения издании. Описания границ территории, для которой разрабатывается проект градостроительной документации, в информационных объявлениях должны быть **точными и понятными для населения**. Для проектов, затрагивающих небольшие территории, должны быть перечислены номера кадастровых кварталов.

В соответствии с ГрК РФ устанавливаются особые требования к информированию населения о разработке Генерального плана развития поселения и Правил землепользования и застройки, а именно: **в обязательном порядке** должны быть организованы выступления представителей органов местного самоуправления, разработчиков проекта генерального плана на собраниях жителей, в печатных средствах массовой информации, по радио и телевидению (часть 4 ст. 28 ГрК). Указанный порядок также должен быть урегулирован законом Санкт-Петербурга.

В ходе проведения публичных слушаний каждый гражданин должен иметь возможность получить разъяснения, которые помогут ему понять цель данных слушаний и их правовую основу, разобраться в графических материалах и терминологии, которая используется в документации, оформить предложение или замечание. Это особенно важно при обсуждении таких сложных документов, как Генеральный план и Правила землепользования и застройки. Таким образом, возникает необходимость в консультациях для горожан, независимых от процесса рассмотрения конкретного градостроительного документа.

Какие проблемы решают дополнительные консультации? Снижение доли обращений «не по существу» упростит и ускорит обработку обращений. Снизится эмоциональная нагрузка сотрудников, которая часто возникает в результате конфликтов между участниками слушания и организаторами, которым приходится в процессе слушаний объяснять регламент мероприятия, правовую основу проведения слушания и т.п. При этом одновременно снижается вероятность манипулирования мнением участников, увеличивается число аргументированных обращений, основанных на детальном анализе обсуждаемых документов. В целом, как показывают мировой опыт и наша практика, консультации для граждан, проводимые за рамками непосредственно публичных слушаний, значительно повышают эффективность диалога.

---

Мы предлагаем установить законом полномочия органов исполнительной власти Санкт-Петербурга по организации консультаций для граждан, размещению государственного заказа на создание специальных консультационных пунктов в посещаемых учреждениях (например, библиотеках) и в местах реализации крупных инвестиционных проектов (например, проектов развития транспортной и инженерной инфраструктуры).

---

*Ваши замечания и комментарии к разделу:*

---

---

---

---

---

---

---

### **Доступ к участию в публичных слушаниях людей с ограниченными возможностями**

В настоящее время потребности людей с ограниченными возможностями никак не учитываются в процессе подготовки и проведения публичных слушаний. Наиболее уязвимыми в этом плане являются:

1. люди, передвигающиеся на инвалидных колясках, так как при выборе помещений для экспозиции и проведения слушаний не рассматривается вопрос о наличии в них доступной среды (пандусов, лифтов, специально оборудованных туалетов и т.д.);
2. люди, имеющие инвалидность по слуху и/или зрению, так как либо на этапе знакомства с документацией, либо на этапе проведения публичных слушаний они ущемлены в своих правах, например, в связи с отсутствием сурдоперевода;
3. люди, имеющие тяжелые хронические заболевания, которые редко покидают свои квартиры, так как при существующей организации публичных слушаний они практически не имеют возможности познакомиться с материалами и высказать свое мнение. Предоставление документации через Интернет и возможность подавать свои предложения и замечания до момента проведения слушаний серьезно увеличили бы шансы этой категории населения на участие в принятии градостроительных решений.

Очевидно, что на сегодняшний день нецелесообразно вносить в закон жесткие требования по специальному оснащению помещений для проведения экспозиций и публичных слушаний, особенно если эта функция будет передана органам местного самоуправления, но вполне возможно обеспечить условия для полноценного участия других уязвимых категорий горожан.

### **Предоставление доступа к документации через Интернет**

Многие проблемы и ограничения доступа к обсуждаемой документации, например связанные с проведением экспозиций (выставок) в рабочее время, что является формой дискриминации работающего населения, могут быть решены путем размещения указанной документации в сети Интернет. Представляется наиболее целесообразным и экономичным создание единого портала для размещения указанной документации органами исполнительной власти Санкт-Петербурга (см. анализ качества информирования граждан в рамках процедуры публичных слушаний на районных разделах портала администрации Санкт-Петербурга ([www.gov.spb.ru](http://www.gov.spb.ru)) на стр. 36), которые определяют требования к составу документации и, таким образом, могут наилучшим образом определить требования и к базе для ее хранения.



---

Мы настаиваем на том, что документация, подлежащая обсуждению, должна быть размещена в полном объеме в сети Интернет на сайте (портале) Правительства Санкт-Петербурга на весь период проведения публичных слушаний и в течение определенного срока после их завершения.

---

Закон Санкт-Петербурга должен описывать обязательные требования к размещению документации в сети Интернет с учетом специфики технических и программных устройств, обеспечивающих ее функционирование. Гарантии доступа к документации в сети Интернет должны включать: доступ к документам (файлам) без регистрации или иных ограничивающих условий, своевременность размещения файлов и гарантию размещения, срок хранения, гарантию доступности для поиска, чтения и скачивания (копирования), гарантии неизменности размещенной документации (защита от внесения изменений). Кроме того, должен быть определен порядок решения технических вопросов: формат электронных документов, их максимальный размер, порядок действий при технических ошибках.

*Ваши замечания и комментарии к разделу:*

---

---

---

---

---

---

---

---

## **АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ ПО ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫМ ВОПРОСАМ В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ НА ОСНОВАНИИ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНА**

Практика проведения общественных, а затем публичных слушаний в Санкт-Петербурге существует уже более 10 лет, и за это время сложились определенные традиции, практика, гласные и негласные правила и стандарты. Не все они способствуют эффективности процесса участия граждан в обсуждении и принятии градостроительных решений, защите их прав и интересов. Ряд проблем находится в той области, которая пока не урегулирована законодательством. Другие же проблемы связаны с практикой нарушений существующего законодательства.

Данная экспертная оценка практики организации и проведения публичных слушаний по градостроительным вопросам выполнена на основе данных, собранных с помощью методики описания мероприятий (кейсов) по участию общественности в принятии решений и методики анкетного фиксирования процедур, проводимых в рамках публичных слушаний. Сбор фактических данных проводился студентами Академии государственной службы и Санкт-Петербургского государственного университета в рамках курсов «Участие общественности в принятии решений» и «Связи с общественностью в экологии». Наблюдения проводились по фиксированному алгоритму, который включал сбор подтверждающих документов: фотоматериалов, аудиозаписей, копий протоколов и заключений. Для анализа использованы описания за 2006–2009 г., всего 40 примеров.

В марте–апреле 2010 г. был организован дополнительный мониторинг процедур публичных слушаний в различных районах силами общественных инспекторов-волонтеров. Волонтеры проходили предварительный инструктаж и фиксировали факты в специальных формальных анкетах. Всего за указанный период собрано и обработано 29 анкет.

### **Существенные проблемы, связанные с пробелами в законодательстве**

#### **ПРОБЛЕМА**

Зачастую Комитет по градостроительству и архитектуре оказывается в ситуации конфликта интересов, когда на публичных слушаниях пытается оценивать градостроительную документацию, по которой сам же является заказчиком или разработчиком. Похожая ситуация случается и с администрацией районов, которые тоже могут выступать заказчиками градостроительной документации.

#### **ПОЯСНЕНИЕ**

В ряде случаев Комитет по градостроительству и архитектуре (далее – КГА) является заказчиком или разработчиком проектов градостроительной документации, которая выносится на публичные слушания. То есть, в соответствии с абзацем 6 ст. 2 закона Санкт-Петербурга от 20 июля 2006 г. № 400-61 «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» (далее – закон СПб № 400-61) является «организатором подготовки документации». В то же время в соответствии с абзацем 5 ст. 2 того же закона КГА является «органом градостроительства». Когда же речь идет об обсуждении выдачи специальных разрешений на условно-разрешенный вид деятельности или отклонении от предельно допустимых параметров, представители КГА входят в комиссии по землепользованию и застройке, то есть в соответствии с абзацем 4 ст. 2 закона СПб № 400-61 представляет «орган, уполномоченный осуществлять организацию и проведение публичных слушаний по документации». Таким образом, представитель КГА на публичных слушаниях зачастую представляет двух, а иногда всех трех обязательных участников слушаний – орган градостроительства, организатора подготовки документации и уполномоченный орган. Тем самым возникает ситуация конфликта интересов, когда организация, занимающаяся подготовкой документа, сама же его и оценивает. При этом едва ли можно считать позицию КГА объективной. Похожая ситуация случается с районными администрациями, когда они выступают заказчиками градостроительной документации.

## ПРИМЕРЫ

Комитет по градостроительству и архитектуре Правительства Санкт-Петербурга являлся проектной организацией (разработчиком) при подготовке:

- временного регламента застройки (ВРЗ-08/2644) территории по адресу: г. Санкт-Петербург, Василеостровский район, территория квартала, ограниченного Средним пр. В.О., 5-й линией В.О., Большим пр. В.О., 6-й линией В.О. (слушания 8 декабря 2008 г. в 17:00 по адресу: Большой пр., 55, каб. 25);
- временного регламента застройки (ВРЗ-07/0895) территории по адресу: СПб, Приморский район, квартал, ограниченный ул. Оптиков, Мебельным проездом, Мебельной ул. и Планерной ул. (слушания 17 декабря 2007 г. в 15:30 по адресу: Приморский район, ул. Савушкина, 85, администрация Приморского района).

Администрация Московского района являлась заказчиком временного регламента застройки (ВРЗ – 07/0911) территории, ограниченной Благодатной ул., Витебским пр., Кузнецовской ул. (слушания 4 декабря 2008 г. в 17:00 по адресу: Московский пр., 152, КДЦ «Московский», Малый зал).

## ПРОБЛЕМА

Случается, что на одних слушаниях обсуждается сразу два вида градостроительной документации на одну территорию (участок). В случае, когда это документация разного уровня, происходит нарушение этапов градостроительного планирования и дискриминируются права общественности на участие в принятии градостроительных решений.

## ПОЯСНЕНИЕ

Закон СПб № 400-61 напрямую не запрещает одновременно обсуждать сразу две и более градостроительных документации на одну территорию (участок). В результате бывают ситуации, когда на одни слушания на обсуждение выносятся два градостроительных документа, которые должны приниматься последовательно, один на основании другого. Например, временный регламент застройки и проект планировки и межевания. В этом случае нарушается сам смысл публичных слушаний, поскольку предполагается, что после них на основании поступивших замечаний и предложений документация может быть изменена. Таким образом, готовить и обсуждать проект второго документа до окончательного утверждения первого – неправомерно. Подобного рода слушания двух документов одновременно указывают на то, что права и интересы заинтересованных граждан изначально игнорируются.

## ПРИМЕРЫ

Временный регламент застройки и проект планировки и межевания на одну территорию обсуждались одновременно на публичных слушаниях:

- 16 апреля 2007 г. в 18:00 в Красном зале администрации Петроградского района (Большая Монетная ул., 19);
- 9 октября 2006 г. в администрации Фрунзенского района;
- 26 ноября 2007 г. в 15:00 в администрации Приморского района.

## ПРОБЛЕМА

В ряде районов города очные обсуждения документации в рамках публичных слушаний постоянно проводятся в будние дни в рабочее время. Тем самым из процесса обсуждения исключается активная часть граждан, которые в это время работают, что значительно снижает эффективность процедуры и нарушает права граждан на участие.

## ПОЯСНЕНИЕ

В законе СПб № 400-61 не указано, в какое время должны проводиться очные обсуждения документации, что позволяет проводить их в любые дни и в любое время. Это дает возможность искусственно создавать видимость низкого общественного интереса к отдельным проектам путем манипуляции с

назначением времени и даты обсуждения. Организаторы слушаний этим регулярно пользуются, и в отдельных районах города назначение слушаний в дневные часы в рабочие дни превратилось в постоянную практику. При этом чиновники ссылаются на то, что могут проводить слушания только в свое рабочее время.

В то же время в других районных администрациях сумели найти возможность начинать обсуждения в 17 и даже 18 часов.

Что же касается градостроительных экспозиций, то они практически всегда во всех районах доступны только в будние дни в рабочее время, что значительно затрудняет возможность ознакомиться с проектом обсуждаемой документации.

## ПРИМЕРЫ

Районы, в которых обсуждения начинаются в дневные часы:

- во Фрунзенском районе обсуждения обычно начинаются в 13:00;
- в Приморском районе обсуждения обычно начинаются в 15:00;
- в Невском районе обсуждения обычно начинаются в 15:00;
- в Красносельском районе обсуждения обычно начинаются в 16:00.

Районы, в которых очные обсуждения начинаются в 17:00 и позже:

- Василеостровский – 17:00;
- Выборгский – 17:00;
- Петродворцовый – 17:30;
- Петроградский – 18:00.

Отдельные особо выдающиеся случаи:

- обсуждение по получению разрешения на отклонение от предельно допустимых параметров по проекту строительства Охта-центра было назначено на 1 сентября 2009 г. на 9 часов утра;
- 25 октября 2006 г. обсуждение в Приморском районе было назначено на 12:00. Это были слушания по проекту Правил землепользования и застройки;
- был случай, когда представителей общественности не пускали на обсуждение из-за того, что они опоздали к началу и пришли после времени официального окончания рабочего дня в администрации. Слушания при этом продолжались. Это было в Приморском районе 18 декабря 2006 г. на слушаниях по проекту второй очереди Западного скоростного диаметра.

## ПРОБЛЕМА

Не все замечания и предложения, поступившие на слушаниях, вносятся в протокол и в заключение по результатам слушаний. В этом случае лица, принимающие решение, не могут в полной мере учесть права и законные интересы граждан.

## ПОЯСНЕНИЕ

В части 3 ст. 7 закона СПб № 400-61 говорится, что протокол обсуждения должен содержать в том числе «краткое изложение обоснованных предложений и замечаний участников обсуждения в отношении обсуждаемой документации». Эта формулировка позволяет тому, кто готовит протокол, манипулировать поступившими замечаниями и предложениями, меняя их содержание или вовсе исключая из протокола. Особенно часто это происходит с устными обращениями, сделанными на очном обсуждении, когда организатор слушаний или тот, кто ведет запись обсуждения, по своему усмотрению фиксирует только то, что считает нужным. В результате искажается реальная ситуация и могут игнорироваться отдельные права и интересы граждан, а органы власти, уполномоченные принимать решение, лишены возможности видеть всю картину целиком.

## ПРИМЕРЫ

На обсуждении 7 декабря 2009 г. в администрации Красносельского района о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка для размещения объек-

тов розничной торговли по адресу: Санкт-Петербург, Юго-Запад, Ленинский пр., (восточнее дома 92, корп. 1, литера А, по Ленинскому проспекту) протокол слушаний велся нерегулярно и избирательно, не было соответствующих технических средств обеспечения (аудиозаписывающей аппаратуры).

Обсуждение временного регламента застройки (ВРЗ) квартала, ограниченного Малым пр. В.О., 16-й линией, Неманским переулком и Донской улицей, Василеостровский район, 17.12.2007. Большая часть замечаний общественности была признана ведущим несвоевременной и не относящейся к слушаниям на этапе ВРЗ. В результате из огромного количества возражений общественности конструктивными и относящимися к делу были приняты только 2 (с занесением в протокол).

## ПРОБЛЕМА

Во время очного обсуждения бывают случаи, когда представленный проект градостроительной документации не отражает реальной ситуации. При этом неясно, вписывать эти несоответствия в виде замечаний в протокол и потом менять документы или переносить слушания, пока документация не будет исправлена.

## ПОЯСНЕНИЕ

Закон СПб № 400-61 не содержит никаких указаний на то, как поступать в случае, если замечания по проекту градостроительной документации являются существенными, и в результате документ подлежит значительным или кардинальным изменениям. В то же время это чрезвычайно важный вопрос, поскольку от его решения зависит реальная возможность защиты прав и интересов граждан. Ведь если после публичных слушаний проект градостроительной документации претерпевает значительные изменения, то возникает совершенно другая градостроительная ситуация, в связи с которой у граждан могут быть другие законные интересы и права. Для их выявления необходимо проводить новые публичные слушания. При этом нужно обязательно отделять несущественные изменения проекта, чтобы не превратить процедуру слушаний в бесконечный процесс. Если изменения в проекте незначительные, то новые слушания проводить нецелесообразно. Стоит отметить, что на практике встречаются случаи как отказа от повторных слушаний, так и их проведения.

## ПРИМЕРЫ

Слушания по проекту планировки и проекту межевания территории Южной Лахты, ограниченной Приморским шоссе, территорией ОАО «РУДАС», акваторией Финского залива, Северо-Приморским лесопарком в Приморском районе Санкт-Петербурга, проводились администрацией Приморского района 7 декабря 2009 г. в 15:00. После выступления разработчика у слушателей возникло всего два вопроса. Первый вопрос задала женщина – представитель социальной организации, ее интересовал участок, который администрация Приморского района выделила для строительства детского рекреационного центра, однако на плане он был отмечен как участок, выделенный под торговлю. Проектировщик ничего на это ответить не могла, так как проект составлялся по тем материалам, которые предоставила администрация района. Тут вмешался представитель администрации и объяснил, что на момент разработки проекта этот участок еще только оформлялся как участок под торговлю и что под социальный центр он еще тоже официально не выделен. В итоге члены комиссии сказали, что этот вопрос будет решаться в рабочем порядке администрацией. Второй вопрос возник уже у члена комиссии. На плане один участок был отведен под рекреацию и являлся частью сквера, хотя на деле там стоял жилой дом. Проектировщик подошла к самой комиссии, и они без микрофона сами что-то решили. А ответ так и не был озвучен.

Слушания по проекту временного регламента застройки и объемно-пространственного решения территории по адресу: Санкт-Петербург, ул. Юрия Гагарина, д. 7. Обсуждение прошло 28 декабря 2006 г. в Московском районе. Данное слушание было проведено вторично, с учетом исправлений и изменений, принятых во внимание заказчиком после первого публичного обсуждения проекта градостроительного решения и проведения общественной экологической экспертизы. Все существенные предложения и замечания, высказанные ранее, по словам организаторов, были учтены и внесены в проект.

## ПРОБЛЕМА

Реально ощущается недостаточность установленных на сегодняшний день процедур информирования о публичных слушаниях, в результате чего в обсуждении часто не участвуют граждане, чьи интересы явно затрагиваются.

## ПОЯСНЕНИЕ

В соответствии с частью 1 ст. 5 закона СПб № 400-61 «Информационное сообщение о проведении публичных слушаний по документации публикуется уполномоченным органом в порядке, установленном для официального опубликования нормативных правовых актов Санкт-Петербурга, и размещается на официальном сайте органа градостроительства Санкт-Петербурга или уполномоченного органа в сети Интернет». Если учесть, что официальное опубликование нормативных правовых актов по вопросам слушаний может осуществляться в изданиях

- «Санкт-Петербургские ведомости»,
- «Невское время»,
- «Петербургский дневник»,
- «Утро Петербурга»,
- «Вестник администрации Санкт-Петербурга»,
- «Информационный бюллетень администрации Санкт-Петербурга»,
- «Строительный еженедельник»,

то можно предположить, что все желающие смогут узнать об интересующих их слушаниях. Однако на практике большая часть публикаций производится в «Строительном еженедельнике» – специальном издании, которое имеет тираж 9 тыс. экземпляров, что абсолютно недостаточно для информирования граждан многомиллионного города. Целевая рассылка при этом предусмотрена только для депутатов Законодательного Собрания и соответствующих муниципалитетов\*. Информация на официальных сайтах в сети Интернет либо появляется с большим опозданием, либо не появляется вовсе. Целесообразно дополнить имеющиеся процедуры информирования обязательной расклейкой объявления о слушаниях в пределах 100 метров от границы обсуждаемой территории.

## ПРИМЕРЫ

Публичные слушания 7 декабря 2009 г. в Красносельском районе. Тема: предоставление разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка для размещения объектов розничной торговли по адресу: Санкт-Петербург, Юго-Запад, Ленинский пр. (восточнее дома 92, корп. 1, литера А, по Ленинскому проспекту). Строительство объекта и его дальнейшее функционирование предполагало перенос контейнерной площадки, находящейся перед домом № 96, а также постоянное движение автотранспорта по территории двора, химическое и шумовое загрязнение территории. Тем не менее жители дома № 96 не были на слушаниях. Их отсутствие, а также свидетельства председателя ЖСК-1219 заставляют сделать вывод, что информирование собственно заинтересованной общественности было крайне недостаточным.

8 декабря 2008 г. Администрация Приморского района, публичные слушания по градостроительной документации: временный регламент застройки территории (ВРЗ 08/3110) по адресу: Санкт-Петербург, Приморский район, территория квартала, ограниченная западной границей земельного участка ж.д. Выборгского направления, Поклонногорской улицей, Первомайским проспектом, Афонской улицей, проездом юго-восточнее квартала 14г/7. Рассматривался участок площадью 8 га, на данный момент занятый индивидуальными жилыми домами и зоной отчуждения ж.д., и несмотря на то, что данный проект неизбежно затрагивает интересы собственников и владельцев этих домов с участками, на слушаниях присутствовал всего 1 представитель общественности.

\* За исключением обсуждения выдачи разрешений на отклонение от предельно допустимых параметров и на условно-разрешенные виды использования, когда также информируются собственники земельных участков, чьи земли граничат с обсуждаемой территорией.

## ПРОБЛЕМА

Бывают случаи, когда не все желающие могут попасть на очное обсуждение из-за ограниченного количества мест в помещении, в котором оно проводится. Тем самым прямо нарушается право граждан на участие в принятии решений.

## ПОЯСНЕНИЕ

В тех случаях, когда обсуждаемый вопрос вызывает большой общественный резонанс, желающих участвовать в очном обсуждении может быть гораздо больше, чем при обычных слушаниях. Если организаторы слушаний не предусмотрели этого и проводят обсуждение в традиционном помещении, то вполне вероятно, что все желающие могут в нем не разместиться. На практике при этом обычно всем, кому не нашлось места в зале, предлагают разойтись или подождать снаружи. Такая практика недопустима, поскольку это нарушает права граждан на участие в решении вопросов управления делами государства (участие в градостроительной деятельности), а также право на благоприятную среду жизнедеятельности, защищать которое призваны публичные слушания. Кроме того, многие залы оказываются непригодными для обсуждения документации с большой аудиторией – отсутствуют или плохо работают микрофоны или их мало.

## ПРИМЕРЫ

18 декабря 2006 г., Приморский район. Общественные слушания по проекту строительства III очереди Западного скоростного диаметра (ЗСД). Зал был слишком маленьким и не вместил всех желающих (при наличии 200 мест присутствовало около 260–300 человек, многие в зал не попали). Неудовлетворительно работала аудиоаппаратура – микрофоны, усилители.

23 октября 2006 г. в Петроградском районе состоялись публичные слушания по проекту Правил землепользования и застройки Санкт-Петербурга. Ни стол организаторов, ни трибуна не были оснащены микрофонами. Было очень плохо слышно выступающих.

## ПРОБЛЕМА

В Санкт-Петербурге есть районы, территория которых очень велика или вытянута, и часто градостроительные экспозиции и очные обсуждения проводятся весьма далеко от обсуждаемых кварталов и земельных участков. В результате наиболее заинтересованные граждане из-за больших расстояний просто не успевают на обсуждение, что нарушает их право на участие в принятии решений.

## ПОЯСНЕНИЕ

В соответствии с частью 1 ст. 7 закона СПб № 400-61 «Общественные слушания проводятся, как правило, в общественных зданиях, находящихся на территории, в отношении которой осуществлена разработка (подготовка) документации, или в общественных зданиях, ближайших к указанной территории». И в ряде районов города стараются соблюдать это положение. В то же время слова «как правило» позволяет игнорировать данную норму закона. В результате на практике возникают ситуации, когда обсуждаемая территория находится в одном населенном пункте, а само обсуждение происходит в другом. Это сильно затрудняет для многих заинтересованных граждан возможность посещения градостроительной экспозиции и участия в очном обсуждении проектов градостроительной документации. Тем самым нарушаются права граждан на участие в решении вопросов управления делами государства (участие в градостроительной деятельности).

## ПРИМЕРЫ

8 декабря 2008 г. администрация Приморского района провела публичные слушания по градостроительной документации: временный регламент застройки территории производственной зоны «Конная Лахта», ограниченной магистралью № 50, магистралью № 49, проездами № 12 и № 14. Обсуждение проводилось в зале заседаний администрации Приморского района по адресу: ул. Савушкина, 83.

8 декабря 2008 г. в 16:00 в здании администрации Красносельского р-на по адресу: Санкт-Петербург, ул. Партизана Германа, 3, проводилось обсуждение проекта планировки и межевания территории 7-го квартала Красного Села.

#### ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЙ ПРИМЕР

1 декабря 2008 г. в 17:30 прошло публичное обсуждение проекта по планированию и межеванию территории порта «Бронка». Обсуждаемая территория находится в границах Петродворцового района, но поскольку ближайшим населенным пунктом является город Ломоносов, обсуждение проходило в городском доме культуры г. Ломоносова (Ораниенбаумский пр., 39 в).

#### ПРОБЛЕМА

Зачастую организатор публичных слушаний, представитель КГА и заказчик проекта градостроительной документации оказываются не готовы и не могут ответить на многие вопросы участников обсуждения. Это создает у граждан ощущение, что обсуждение проводится «для галочки» и их интересы никто не учитывает.

#### ПОЯСНЕНИЕ

Ситуации, когда организатор публичных слушаний, представитель КГА и заказчик проекта градостроительной документации оказываются не готовы отвечать на вопросы заинтересованной общественности, случаются довольно часто. Обычно наиболее полной информацией по проекту владеет его разработчик, который не является обязательным участником обсуждения и потому не всегда на нем присутствует. Но главная причина, почему вопросы граждан часто остаются без ответа, заключается в том, что лица, ответственные за это, не имеют возможности заранее узнать, что интересует граждан, и соответственно подготовиться. Связано это в первую очередь с тем, что в подавляющем большинстве случаев ни заказчик проекта, ни организатор слушаний до очного обсуждения не собирают предложения и замечания граждан. Если изменить ситуацию и начать это делать, то можно существенно повысить эффективность публичных слушаний.

#### ПРИМЕРЫ

7 декабря 2009 г. состоялось очное обсуждение, которое проводила администрация Приморского района Санкт-Петербурга, по вопросу предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка. Как оказалось, основной проблемой являлось то, что проект планировки не соответствует генеральному плану района и застраиваемая территория частично попадает на участок другого собственника. Заказчик не смог ответить на возникшие в связи с этим вопросы, аргументируя это тем, что проект был составлен проектировщиками и они должны были все это учесть. К сожалению, проектировщик не присутствовал на слушаниях, и этот вопрос остался открытым.

Общественные слушания по проекту «Временного регламента застройки территории по адресу: г. Санкт-Петербург, Василеостровский район, территория квартала, ограниченного Средним пр. В.О., 5-й линией В.О., Большим пр. В.О., 6-й линией В.О.» прошли 8 декабря 2008 г. в администрации Василеостровского района. В ходе обсуждения общественность задавала вопросы, однако представитель застройщика не мог компетентно ответить на них, а только отмахивался – мол, не волнуйтесь, все будет учтено.

#### ПРОБЛЕМА

Многие участники публичных слушаний сталкиваются с тем, что на градостроительной экспозиции и на очном обсуждении документация представлена в плохо читаемом виде. Кроме того, часто возникают трудности с тем, чтобы попасть в само помещение, где выставлена документация. Тем самым нарушается требование предоставления полной и достоверной информации о планируемой градостроительной деятельности.



## ПОЯСНЕНИЕ

В соответствии с частью 3 ст. 6 закона СПб № 400-61 «Организатор подготовки документации представляет в уполномоченный орган обязательный экземпляр документации ... для размещения его на экспозиции и проведения обсуждения». Поскольку требований к качеству оформления и копирования документации не установлено, очень часто на экспозицию и обсуждение предоставляется документация, которую трудно прочитать и понять из-за плохого качества печати или мелкого шрифта. Когда же речь идет о картах и схемах, то их обычно уменьшают, и после этого на них сложно что-либо разобрать. Кроме того, во время экспозиции информацию могут разместить так, что подойти к ней становится невозможно из-за большого количества стендов, узких проходов и тому подобное. То же самое случается на очных обсуждениях. В этом случае смысл экспозиции обсуждаемой градостроительной документации теряется.

## ПРИМЕРЫ

Слушания по проекту планировки и проекту межевания территории Южной Лахты, ограниченной Приморским шоссе, территорией ОАО «РУДАС», акваторией Финского залива, Северо-Приморским лесопарком в Приморском районе Санкт-Петербурга, проводились администрацией Приморского района 7 декабря 2009 г. в 15:00 в здании администрации по адресу: ул. Савушкина, 83. Документация была представлена практически в нечитаемом виде.

8 декабря 2008 г. Администрация Приморского района, публичные слушания по проекту временного регламента застройки территории (ВРЗ 08/3110) по адресу: Санкт-Петербург, Приморский район, территория квартала, ограниченная западной границей земельного участка ж.д. Выборгского направления, Поклонногорской улицей, Первомайским проспектом, Афонской улицей, проездом юго-восточнее квартала 14г/7. На большом плакате рассмотреть карту формата А4 можно было только вблизи, а если речь шла о какой-то части на ней, то даже вблизи это было проблематично.

Слушания по проекту «Временного регламента застройки территории по адресу: г. Санкт-Петербург, Василеостровский район, территория квартала, ограниченного Средним пр. В.О., 5-й линией В.О., Большим пр. В.О., 6-й линией В.О.», 8 декабря 2008 г. в администрации Василеостровского района. На слушаниях вниманию участников был представлен стенд, составленный из распечатанного на листах формата А4 проекта временного регламента. К тому же предоставленная информация была распечатана на плохом принтере, поэтому шанс что-то увидеть исключался практически полностью.

Слушания по проекту временного регламента застройки во Фрунзенском районе в квартале, ограниченном красными линиями наб. Обводного канала, Лиговского пр., Курской ул., Воронежской ул., 26 ноября 2007 г. (из отчета участников слушаний). В объявлении об экспозиции было указано, что все стенды находятся в вестибюле под лестницей. Мы пытались найти их там около 15 мин. Я обратился за помощью в справочную, там мне посоветовали обратиться в комнату 409 на 4-м этаже. С трудом я нашел каб. 409, где мне сообщили, что вопросы в каб. 412. Там нас встретила секретарь, которая проводила нас в кабинет. Он, действительно, находился под лестницей, только без опознавательных знаков и на замке. Комната была похожа на какое-то заброшенное помещение с плохим освещением и с запахом сырости. Вдоль стены стояли два стенда с информацией о градостроительных проектах и со всей присущей документацией. Вся информация была напечатана в очень мелком формате, было очень трудно рассмотреть, что было написано.

Слушания 4 декабря 2008 г., Московский р-н, КДЦ «Московский», по проекту временного регламента застройки (ВРЗ – 07/0911) территории, ограниченной Благодатной ул., Витебским пр., Кузнецовской ул. Была дана проектная схема территории, но письменно не объяснены обозначения на ней, это приходилось воспринимать только на слух, что крайне неудобно для восприятия.

9 октября 2006 г. в администрации Фрунзенского района, слушания по временному регламенту застройки, проекту планировки и проекту межевания территории квартала 11 района Восточнее железной дороги, ограниченной ул. Турку, Пражской ул., пр. Славы и Бухарестской ул. (из отчета участников слушаний). За ключом от зала, где проходила выставка градостроительной документации, пришлось подниматься на четвертый этаж, в кабинет, номер которого был указан на объявлении на дверях, где проходила выставка. Мы пришли к 12 часам, к самому началу; когда поднялись в кабинет, нам было от-

казано в помощи, поскольку в администрации Фрунзенского района с 12:00 до 13:00 обед. После моих объяснений, по какому поводу мы пришли и что время обеда должно быть где-то прописано, чтобы общественность не беспокоила, мне объяснили, к кому я могу обратиться за помощью; нас проводили в зал, где проходила выставка, но никаких объяснений по документации мы не получили.

25 октября 2006 г. в Приморском районе прошли слушания по проекту Правил землепользования и застройки. Отмечена неудобная расстановка экспозиций, экспонаты были поставлены один за другим, и чтобы рассмотреть их, необходимо было двигать их самому.

31 октября 2006 г. в 17.00 в администрации Центрального района состоялись публичные слушания по проекту Правил землепользования и застройки. В холле у кабинета № 151, где размещалась экспозиция, шел ремонт, поэтому карты были покрыты толстым слоем строительной пыли. Находиться в помещении было крайне неприятно. Само расположение экспозиции было выбрано также неудачно: чтобы добраться до комнаты № 151, необходимо пройти вглубь по извилистым коридорам практически все здание, причем указателей на поворотах нет и в помине.

## ПРОБЛЕМА

Часто из-за выходных и праздничных дней реальный срок проведения градостроительной экспозиции и срок подачи замечаний и предложений в протокол становится меньше установленного. Это значительно снижает возможности для граждан ознакомиться с проектом документации и сформулировать свои замечания и предложения.

## ПОЯСНЕНИЕ

На проведение градостроительной экспозиции в соответствии с частью 1 ст. 6 закона СПб № 400-61 дается 10 дней, а на подачу замечаний и предложений в протокол – 4 дня (часть 3 ст. 7 закона СПб № 400-61). Но закон не определяет, как рассчитывать этот срок, поэтому часто, когда на дни экспозиции или дни подачи замечаний и предложений выпадают выходные или праздничные дни, их также включают в расчет. А поскольку экспозиция работает только в будние дни и канцелярия, которая принимает замечания и предложения, тоже, реальный срок может быть на 2 – 3 дня меньше того, что установлен по закону. В этом случае граждане имеют значительно меньше времени на получение достоверной информации о проекте и на участие в его оценке посредством своих замечаний и предложений.

## ПРИМЕРЫ

Слушания по проекту предоставления разрешения на условно-разрешенный вид использования участка, проводились администрацией Приморского района 30 марта 2010 г. в 15:10. Организатором слушаний было сказано, что на подачу замечаний дается три рабочих дня (четвертый день выпадал на субботу).

Слушания по проекту планировки и межевания территории, ограниченной пр. Просвещения, ул. Ивана Фомина, Поэтическим бульваром, ул. Есенина, проводились администрацией Выборгского района 9 марта 2010 г. Организатором слушаний было сказано, что на подачу замечаний дается 4 дня, включая день слушаний (то есть фактически три дня, до субботы).

Экспозиция по проекту предоставления разрешения на условно-разрешенный вид использования участка проводилась администрацией Невского района с 26.02.10 (суббота), по 9.03.10 (вторник), то есть 7 рабочих и 5 выходных дней.

Экспозиция по проекту предоставления разрешения на условно-разрешенный вид использования участка проводилась администрацией Выборгского района с 19.03 (пятница) по 29.03 (понедельник), то есть 7 рабочих и 4 выходных дня.

## Проблемы, связанные с нарушениями законодательства

Перечисленные ниже нарушения закона могли бы быть исключены, если бы существовали механизмы ответственности должностных лиц за указанные нарушения. Но действующее законодательство на сегодняшний день не содержит соответствующих норм, и обращение в суд обычно не приносит никаких результатов. Отсутствие норм, устанавливающих ответственность за нарушение законодательства, регулирующего вопросы организации и проведения публичных слушаний, – это еще один существенный пробел в действующих законах.

### ПРОБЛЕМА

Практически ни на одних публичных слушаниях не ведется полная стенограмма всего процесса очного обсуждения. Отсутствие стенограммы дает составителям протокола произвольно определять, что в него включать, а что нет.

### ПОЯСНЕНИЕ

Одной из важных проблем, связанных с организацией и проведением публичных слушаний, с которой сталкиваются граждане, является несоответствие протокола и заключения по результатам слушаний тому, что реально происходило во время очного обсуждения. Доказать это чрезвычайно сложно, особенно учитывая то, что в соответствии с частью 3 ст. 7 закона СПб № 400-61 протокол обсуждения должен содержать:

- **основные** вопросы обсуждения, а также предмет разногласий между организатором подготовки документации и заинтересованными лицами (при наличии разногласий);
- **краткое изложение** обоснованных предложений и замечаний участников обсуждения в отношении обсуждаемой документации;
- **краткое изложение** позиций и обоснованных предложений участников обсуждения документации.

Избежать вольных интерпретаций того, что происходило во время обсуждения, могла бы помочь стенограмма, ведение которой является обязательным на основании той же части 3 ст. 7 закона СПб № 400-61. Но, как показывает практика, никаких стенограмм обычно не ведется. Максимум, что можно увидеть, это аудиозапись происходящего.

### ПРОБЛЕМА

Бывают случаи, когда обсуждения документации начинаются раньше времени, что лишает граждан возможности в них участвовать.

### ПОЯСНЕНИЕ

В некоторых районах (например, Приморском, Кировском) существует практика проведения нескольких очных обсуждений в один день. При этом они назначаются с разрывом в 30 минут, и поскольку реально обсуждение может закончиться раньше или позже, следующее начинается до или после указанного времени. В том случае, если обсуждение документации начинается с опозданием у граждан все же есть возможность участвовать. Если же обсуждение начинается раньше времени, это может полностью исключить заинтересованных граждан из обсуждения.

### ПРИМЕРЫ

8 декабря 2009 г., администрация Кировского района, обсуждения по вопросу предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка, расположенного по адресу: СПб, Кировский район, Двинская улица, участок 1 (юго-западнее пересечения с Шотландской ул.). Слушания начались раньше указанного времени на 18 минут (т.к. до этого времени докладывался тот же заказчик со схожим проектом, располагающимся по другому адресу).

## ПРОБЛЕМА

Часто у граждан возникают сложности с получением протоколов обсуждений документации. И это несмотря на то, что закон прямо указывает на то, что они должны быть общедоступными.

## ПОЯСНЕНИЕ

В соответствии с частью 3 ст. 7 закона СПб № 400-61 протокол обсуждения должен быть готов в течение 7 дней после обсуждения. После этого он должен храниться уполномоченным органом в порядке, установленном для хранения официальных документов, и должен быть доступен для публичного ознакомления. Но, как показывает практика, добиться его получения или возможности с ним ознакомиться бывает не так-то просто и через месяц после окончания публичных слушаний.

## ПРИМЕРЫ

31 октября 2006 г. в 17:00 в актовом зале администрации Центрального района по адресу: Невский пр., 176, состоялось обсуждение по проекту Правил землепользования и застройки. Получить протокол обсуждения оказалось не так-то просто: пришлось не один раз звонить в администрацию, писать заявление, приносить собственную бумагу для ксерокса и самостоятельно делать копию документа.

9 апреля 2007 г. в 17:00 в здании КДЦ «Московский» Московского района по адресу: Московский пр., д. 153, состоялось обсуждение Временного регламента застройки территории ВРЗ-1446. После обсуждения на вопрос, по какому адресу можно ознакомиться с протоколом, чиновник администрации спросила: «А вы, собственно, кто такие, чтобы знакомиться с протоколом?». Как выяснилось с ее слов, заинтересованная общественность не имеет права доступа к данной информации. По закону они не имеют права выдавать ее. Единственное, что она может предложить, – это ознакомиться с результатами слушания на сайте администрации района.

## СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

### Список официальных изданий

Согласно ГрК РФ информационные объявления о публичных слушаниях, а также результаты публичных слушаний и утвержденная градостроительная документация подлежат обязательному опубликованию в порядке, установленном для опубликования нормативных актов. Законодательством Санкт-Петербурга\* установлен перечень официальных изданий – изданий, публикации в которых считаются фактом официального обнародования нормативно-правовых документов. Ниже приведены основные сведения об этих изданиях по состоянию на март–апрель 2010 г.. К сожалению, в законодательстве Петербурга отсутствует указание на то, где должны публиковаться информационные сообщения и результаты слушаний. Поэтому в настоящее время они могут быть опубликованы в любом из нижеперечисленных изданий.

#### ЖУРНАЛЫ

(не распространяются свободно)

##### «Вестник администрации Санкт-Петербурга»

В журнале публикуются законы Санкт-Петербурга, распоряжения администрации, постановления городского правительства, документы отраслевых комитетов администрации и территориальных управлений административных районов Санкт-Петербурга, а также комментарии к документам, статьи о перспективах развития города и интервью с первыми лицами города.

Выходит ежемесячно. Распространяется по рассылке, в том числе – в городские библиотеки.

##### «Информационный бюллетень администрации Санкт-Петербурга» (<http://gov.spb.ru/ib>)

Официальное издание администрации Санкт-Петербурга. Публикует анонсы мероприятий на предстоящую неделю, информацию о деятельности органов государственной власти за неделю, информацию о конкурсах на замещение вакантных должностей, а также нормативные акты органов исполнительной власти Санкт-Петербурга, в том числе, в сфере градостроительства.

Выходит еженедельно.

#### ГАЗЕТЫ

\*\*

##### «Санкт-Петербургские ведомости» (<http://www.spbvedomosti.ru>)

«Санкт-Петербургские ведомости» – городская общественно-политическая газета.

**Периодичность:** пять раз в неделю по рабочим дням, с понедельника по четверг. Объем издания составляет 6 страниц, **тираж** 30 000 экземпляров; по пятницам – 16 страниц, включая приложение «Афиша», **тираж** от 40 000 до 45 000 экземпляров. Общая читательская аудитория одного номера составляет по экспертным оценкам примерно 127 тыс. читателей, пятничного выпуска – 152,2 тыс. человек.

**Распространение:** подписка, продажа в киосках.

##### «Петербургский дневник» (<http://www.spbdnevnik.ru>)

«Петербургский дневник» — официальная газета правительства Санкт-Петербурга. Газета сочетает в себе информацию о решениях городской администрации и общегородскую информацию.

\* Постановление правительства Санкт-Петербурга от 30 декабря 2003 г. № 173 (с последующими изменениями и дополнениями) «О порядке опубликования законов Санкт-Петербурга, нормативных правовых актов губернатора Санкт-Петербурга, правительства Санкт-Петербурга и иных исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга».

\*\* Информация взята с официальных сайтов изданий по состоянию на март–апрель 2010 г.

**Периодичность:** раз в неделю (по понедельникам). **Тираж** 300 000 экз.

**Распространение:** бесплатное распространение на станциях метрополитена; в помещениях аэропортов, железнодорожных вокзалов, комитетов СПб, бизнес-центров; в сетевых магазинах: «ЛЕНТА», «Пятерочка»; в больницах города; районных администрациях. Адресная доставка, распространение на выставках.

Официальные документы администрации Санкт-Петербурга публикуются в разделе «Официально», в том числе на сайте издания. Кроме того, существуют разделы «Информационное сообщение», «Объявление», «Информируем» и другие, в которых также может размещаться информация, относящаяся к публичным слушаниям.

**«Санкт-Петербургский курьер»** (<http://kurier-media.ru> – информация об издании)

Еженедельное информационное городское издание. Формат А3, 20 полос, печать в два цвета.

**Периодичность:** раз в неделю (по четвергам). **Тираж** 20 000 экз.

**Распространение:** продажа в киосках, подписка.

Электронная версия издания отсутствует.

**«Утро Петербурга»** (<http://utrospb.ru>)

«Утро Петербурга» – информационно-рекламная газета.

**Периодичность:** выходит два раза в неделю – понедельник, четверг. **Тираж** каждого номера 100 000 экземпляров.

**Распространение:** бесплатно у станций метрополитена, в торговых комплексах, в домах повышенной комфортности, на отраслевых выставках, в районных администрациях и пр.

Существует раздел «Недвижимость», в котором может размещаться информация, относящаяся к публичным слушаниям. Информационные сообщения и иные официальные публикации на сайте газеты не отражаются.

**«Строительный еженедельник»** (<http://stroypress.spb.ru>)

Газета «Строительный еженедельник» – отраслевое издание. Является первым официальным изданием инвестиционно-строительного комплекса. Публикатор финансовых и деловых новостей, оперативной и объективной информации о российском строительном рынке, перспективах строительства, инвестирования, главных событиях в органах власти и бизнес-сообществе.

**Периодичность:** издается еженедельно. **Тираж** 9000 экз., формат – А3, объем от 28 полос.

**Распространение:** подписка, продажа в киосках.

Имеется тематическое приложение «Официальная публикация», в котором публикуются правовые акты в области проектирования, реконструкции, строительства и капитального ремонта. Там же публикуются информационные сообщения о слушаниях, заключения слушаний. Приложение «Официальная публикация» не включается в копию газеты на веб-сайте газеты.

**«Невское время»** (<http://www.nvspb.ru>)

Общественно-политическая газета.

**Периодичность:** выходит пять раз в неделю (вторник – суббота). **Тираж** 15 090 экземпляров.

**Распространение:** подписка, продажа в киосках.

Существует раздел «Город», в котором может размещаться информация, относящаяся к публичным слушаниям. Информационные сообщения и иные официальные публикации на сайте газеты не отражаются.

## **Анализ качества информирования граждан в рамках процедуры публичных слушаний на районных разделах портала администрации Санкт-Петербурга ([www.gov.spb.ru](http://www.gov.spb.ru))**

Портал [www.gov.spb.ru](http://www.gov.spb.ru) является официальным порталом администрации Санкт-Петербурга, и на нем находятся разделы районных администраций. В связи с этим на основании части 1 ст. 5 закона Санкт-Петербурга № 400-61 «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», на нем должны размещаться информационные сообщения о проведении публичных слушаний по документации.

Анализ был проведен в декабре 2009 г.

### **В ходе выполнения работы анализировались:**

- наличие и форма предоставления информации о публичных слушаниях;
- доступность информации (в каком подкаталоге расположена);
- наличие обсуждаемой документации в электронном виде;
- своевременность оповещения (размещения информационных сообщений);
- наличие обратной связи с администрацией (в какой форме производится);
- ответы администрации (выложены ли на сайте, в какой форме, указаны ли личные данные и дата обращения граждан);
- наличие заключения о проведенных публичных слушаниях (наличие протокола);
- наличие электронной газеты.

### **В ходе анализа было выявлено:**

- *положительные моменты:*
  1. практически во всех районах города в той или иной мере осуществляется оповещение граждан о проведении публичных слушаний в разделах «Анонс» (анонсирование), «Новости»;
- *отрицательные моменты:*
  1. отсутствие собственного сайта у всех районов города за исключением Приморского;
  2. отсутствие одинаковой, обязательной для всех районов структуры страниц;
  3. отсутствие, за исключением нескольких районов, раздела «Общественные слушания», либо нахождения раздела в труднообнаруживаемом, не главном каталоге страницы районного портала;
  4. бессистемное размещение информационных сообщений о публичных слушаниях (с нарушением сроков и не всех сообщений);
  5. в ходе анализа было выявлено практическое отсутствие документации по планируемым и проведенным публичным слушаниям;
  6. отсутствие электронной приемной на всех районных порталах, за исключением отдельного сайта Приморского района;
  7. заданные вопросы публикуются (если публикуются) без указания личных данных, входящего номера и даты обращения граждан, что затрудняет процесс поиска ответа;
  8. на большинстве районных порталов рубрика, в которой публикуются ответы, не структурирована, ответы представлены в виде сплошного массива текста.

## **Анализ функциональности веб-страниц отдельных районов Санкт-Петербурга**

### **Адмиралтейский район**

Информация о проведении публичных слушаний представляется в разделе «Анонс. Новости». Обратная связь в электронном виде представлена в виде адреса электронной почты (кроме этого только телефоны для записи в приемную, плюс график ее работы). Работает «горячая линия», но нет воз-

возможности задать вопрос on-line. Ответы на обращения граждан представлены слабо, в виде общих фраз, личные данные и дата обращения граждан не указаны, материалов по итогам проведения публичных слушаний нет.

#### **Василеостровский район**

Структура страницы района отлична от основной структуры портала (затруднено восприятие информации). Информация о публичных слушаниях представлена в разделе «Строительство и землепользование». Предоставлена только текущая информация (два ближайших слушания), информации о проведенных слушаниях нет, обратная связь представлена в форме горячей линии и рубрики «Вопрос-ответ», ответы приведены в общем виде, представлены сплошным массивом текста, вопросы опубликованы без указания личных данных и даты обращения граждан. На сайте размещена электронная версия районной газеты «Василеостровские новости».

#### **Выборгский район**

Структура районной страницы отлична от основной структуры портала. Информация о публичных слушаниях приведена только в разделе «Новости. Анонсы». Представлен отдел строительства и землепользования администрации района; в соответствующем разделе выложена информация о некоторых текущих проектах застройки, а также два протокола публичных слушаний (датированы 2008 г.). Отдельно указан электронный адрес администрации в разделе «Обратная связь», приведены ответы на некоторые вопросы действующей горячей линии (нет личных данных и даты обращения граждан).

#### **Калининский район**

Информация о публичных слушаниях приведена только в разделе «Новости. Анонсы». Отдельно указан адрес электронной почты в разделе «Обратная связь», представлен телефон горячей линии, приведена статистика по обращениям граждан за 2006–2008 гг, ответы на вопросы граждан представлены отдельным каталогом, выделены наиболее часто задаваемые. Вопросы приведены без указания о дате обращения и личных данных граждан, вопросов о публичных слушаниях нет. Материалы по проведенным публичным слушаниям не предоставлены.

#### **Кировский район**

Информация о публичных слушаниях представляется в разделе «Строительство и землепользование» в подкаталоге «Отделы администрации района», последний документ датирован 2008 г. Обратная связь представлена в разделе «Вопрос-ответ» в форме электронного адреса и телефона горячей линии; ответы администрации на сайте не выложены, как и вопросы граждан. На странице опубликована электронная версия газеты «Нарвская застава». Информационных сообщений о публичных слушаниях нет. Материалов по проведенным публичным слушаниям нет.

#### **Колпинский район**

Информация о публичных слушаниях представлена в разделе «Новости и анонсы». Документация по публичным слушаниям в электронном виде отсутствует. Обратная связь представлена в виде горячей линии. Ответы администрации представлены в общем виде. Не указаны личные данные и даты обращения граждан. Электронной версии газеты нет. Материалы по проведенным публичным слушаниям отсутствуют.

#### **Красногвардейский район**

Информация о публичных слушаниях представлена в разделе «Инвестиционные проекты». Обратная связь осуществляется через адрес электронной почты. Ответы администрации представлены в общем виде. Есть раздел «Заключение о результатах публичных слушаний», информация представлена сплошным массивом текста. Есть электронная версия протокола. Электронная версия газеты не предоставлена.

#### **Красносельский район**

Информация о проведенных публичных слушаниях представлена в разделе «Объявления». Обратная связь с администрацией представлена в форме горячей линии. Ответы администрации выложены в



общем виде. Нет личных данных и даты обращения граждан. Присутствует заключение о результатах публичных слушаний. Последний документ датирован 14 декабря 2009 г.. Материалы для обсуждения не опубликованы.

#### **Кронштадтский район**

Информация о публичных слушаниях представлена в разделе «Новости и анонсы». Обратная связь с администрацией представлена в виде адреса электронной почты и гостевой книги. Ответы на обращения граждан производятся в общем виде. Гостевая книга представлена в виде форума. Заключение о проведении публичных слушаний не опубликовано. Электронная версия газеты есть. Последний выпуск датирован 2009 г..

#### **Курортный район**

Информация о проведении публичных слушаний представлена на главной странице районного портала, отдел строительства и землепользования выделен в отдельный раздел, в архиве раздела представлены материалы и заключения по проведению публичных слушаний. Документация датирована 2007 г. Раздел «Обратная связь» представлен в виде списка ответов на вопросы, предположительно осуществляется через электронную почту. Данных о проведении горячей линии нет. Версия электронной газеты вынесена на главную страницу, выложена в разделе «Архив» за 2008–2009 гг.

#### **Московский район**

Информация о проведении публичных слушаний представлена в разделе «Новости и анонсы». Электронной версии газеты нет. Наличия информации о проведенных публичных слушаниях нет. Обратная связь представлена в форме отдельного каталога. Осуществляется через электронную почту. Вопросы хаотичные, не структурированные.

#### **Невский район**

Информация о проведении публичных слушаний не предоставлена. Обратная связь представлена в виде адреса электронной почты и телефона горячей линии. Ответы администрации представлены в разделе «Горячая линия. Ответы на часто задаваемые вопросы», в общем виде, без указания личных данных и даты обращения граждан. Электронной версии газеты нет. Документы по публичным слушаниям отсутствуют.

#### **Петроградский район**

Информация о проведении публичных слушаний вынесена на главную страницу. Обратная связь с администрацией представлена в виде рубрики «Правовой комитет», газеты «Петроградская перспектива», электронной почты. Ответы администрации предоставляются на конкретные вопросы. Личные данные и дата обращения граждан не указаны. Информация о проведенных публичных слушаниях представлена в общем массиве текста, в разделе о проведении публичных слушаний, что затрудняет поиск итоговой информации.

#### **Петродворцовый район**

Публичные слушания вынесены на главную страницу сайта, в разделе представлена только информация о проведении слушаний. В разделе представлена отрывочная информация. Раздел «Обратная связь» отсутствует. Есть раздел «Вопрос-ответ». В нем представлены отдельные, не связанные тематически, ответы (личные данные и даты обращения граждан не указаны). Обратная связь с администрацией представлена адресом электронной почты, указанным в разделе «Прием и обращения граждан». Заключения о проведении публичных слушаний не опубликованы.

#### **Приморский район**

Есть отдельный сайт района. Раздел «Публичные слушания» на странице портала вынесен на главную страницу. Информация о проведении публичных слушаний представлена в анонсах. Заключения по проведенным публичным слушаниям представлены в разделе «Публичные слушания». Непосредственно на сайте Приморского района действует электронная приемная. Также на сайте работает услуга «Вопрос-ответ», в которой представлены тематические рубрики, в том числе «Строительство» и «Землепользование». Работает горячая линия.

### **Пушкинский район**

Внешний вид страницы отличен от общего вида портала. В разделе «Инвестиционные проекты» представлен раздел «Общественное обсуждение инвестиционных проектов». Последнее обновление 6 февраля 2009 г. Отдел строительства, землепользования и инвестиций представлен только общей информацией (контактный телефон). Страница обратной связи находится на реконструкции (последнее обновление 18 ноября 2009 г.). Материалы по проведенным слушаниям не представлены. СМИ района представлено Радио «Царское Село».

### **Фрунзенский район**

Внешний вид страницы отличен от общего вида портала. Информация о проведении публичных слушаний расположена в рубрике «Строительство», расположенной, по всей видимости, в подкаталоге «Информация отдела строительства и землепользования» каталога «Информация подразделений администрации района», но попасть в этот каталог с начальной страницы районного портала нет возможности. Результаты проведенных слушаний не представлены. Обратная связь осуществляется через электронную почту, горячие линии и возможность задать вопрос главе района. Ответы представлены в рубрике «Спрашивали? Отвечаем», в разделе «Обратная связь». Даты обращения отсутствуют, личные данные граждан представлены фамилией. Представлен анализ обращений граждан за 2009 г. в том же разделе.

### **Центральный район**

Внешний вид страницы отличен от общего вида портала. Информация о проведении публичных слушаний расположена в рубрике «Строительство», расположенной, по всей видимости, в подкаталоге «Информация отдела строительства и землепользования» каталога «Информация подразделений администрации района», но попасть в этот каталог с начальной страницы нет возможности. Там же представлены заключения о проведении публичных слушаний за 2009 г. и архив документов. Раздел «Обратная связь» отсутствует.

**РЕЗЮМЕ.** Отсутствие общей формы подачи информации, отсутствие ключевых рубрик по теме, либо представление их в подкаталогах разного порядка, отсутствие в большинстве районов возможности электронной связи с администрацией района и возможности найти ответ на свой вопрос в электронном виде, наряду с отсутствием документации по проведению публичных слушаний и заключений о проведенных публичных слушаниях делают районные порталы абсолютно непригодными для выполнения ими заявленных функций в сфере предоставления общественности информации о состоянии застройки на территории Санкт-Петербурга.

---

**РЕКОМЕНДАЦИИ.** Необходима полная реорганизация структуры портала. В качестве образца можно использовать информационный портал Приморского района.

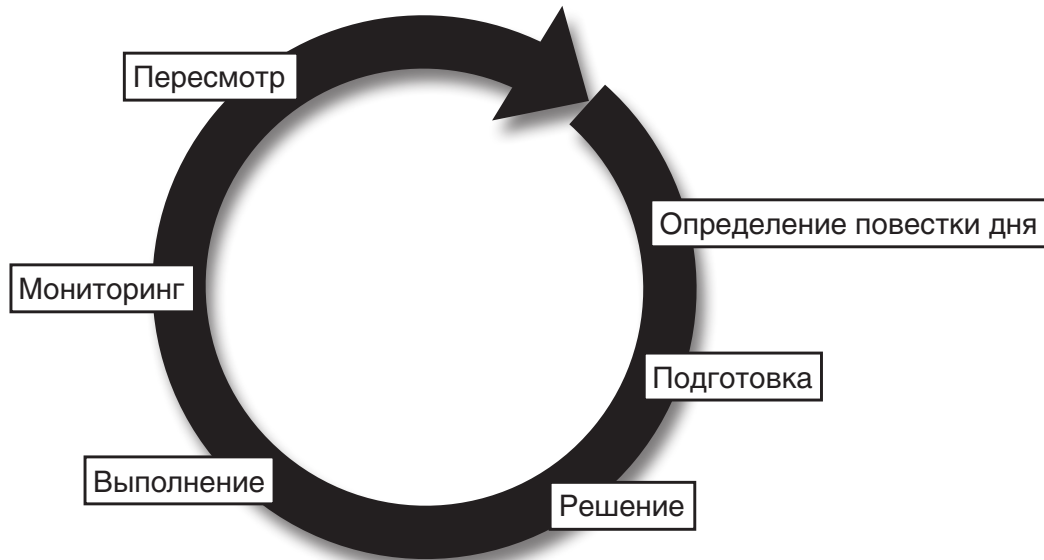
---



## Участие граждан в принятии решений: какие технологии могут применяться?

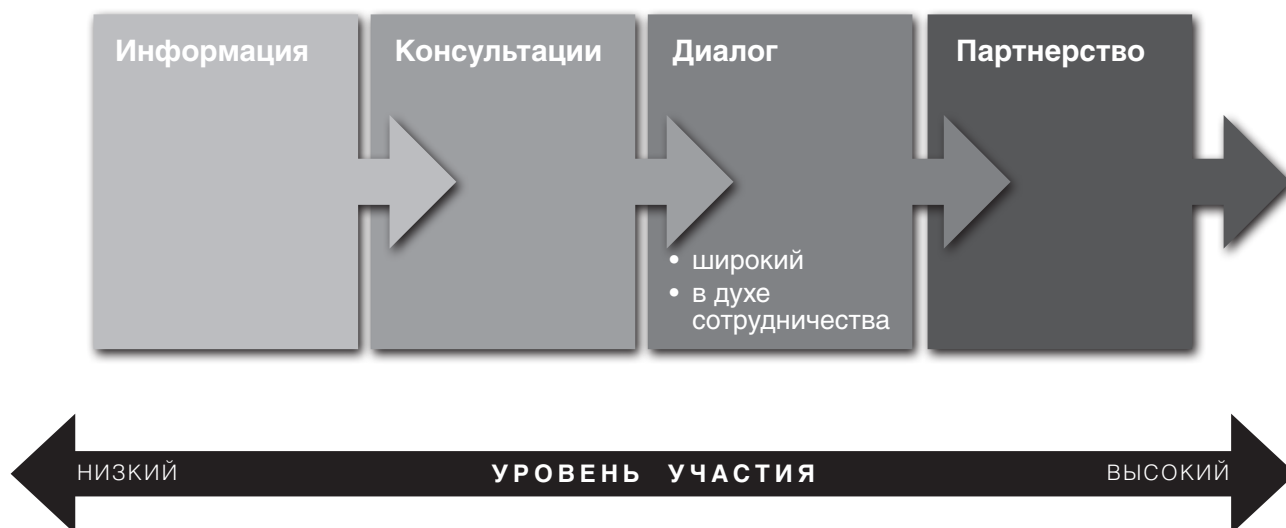
По материалам «Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений» (принят конференцией Международных неправительственных организаций Совета Европы на заседании 1 октября 2009 г.).

### ЭТАПЫ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ



	ЭТАПЫ ПРИНЯТИЯ		
	Разработка повестки дня	Подготовка документов	
УРОВНИ УЧАСТИЯ	<b>Партнерство</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Рабочая группа или комитет</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Совместная подготовка документов</li> </ul>
	<b>Диалог</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Слушания и общественные форумы</li> <li>• Форумы граждан и советы по развитию</li> <li>• Основные контакты в органах управления</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Слушания и группы вопросов и ответов</li> <li>• Семинары экспертов</li> <li>• Многосторонние комитеты и консультативные органы</li> </ul>
	<b>Консультации</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Петиции</li> <li>• Консультации в режиме он-лайн или иные методы</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Слушания и группы вопросов и ответов</li> <li>• Семинары экспертов</li> <li>• Многосторонние комитеты и консультативные органы</li> </ul>
	<b>Информация</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Легкий и открытый доступ к информации</li> <li>• Исследования</li> <li>• Кампании и лоббирование</li> <li>• Веб-сайт для основных документов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Открытый и свободный доступ к политическим документам</li> <li>• Веб-сайт для основных документов</li> <li>• Кампании и лоббирование</li> <li>• Вещание по Интернету</li> <li>• Проведение исследований</li> </ul>

## УРОВНИ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ



## ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Решение	Выполнение	Мониторинг	Пересмотр
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Совместное принятие решений</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Стратегические партнерские связи</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Рабочие группы или комитеты</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Рабочие группы или комитеты</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Открытые пленарные заседания или заседания комитетов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Семинары по повышению потенциала</li> <li>• Учебные семинары</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Рабочие группы или комитеты</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Семинары и дискуссионные форумы</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Открытые пленарные заседания или заседания комитетов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• События, конференции, форумы, семинары</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Механизмы обратной связи</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Конференции или встречи</li> <li>• Консультации в режиме он-лайн</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Кампании и лоббирование</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Открытый доступ к информации</li> <li>• Веб-сайт для доступа к информации</li> <li>• Оповещения по электронной почте</li> <li>• Часто задаваемые вопросы</li> <li>• Процедуры публичного тендера</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Открытый доступ к информации</li> <li>• Сбор данных</li> <li>• Оценки и исследования</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Открытый доступ к информации</li> </ul>

## **ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (№ 73-ФЗ от 7 мая 1998 г. – отменен в январе 2005 г.)**

### **Статья 18. Участие граждан, их объединений и юридических лиц Российской Федерации в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности.**

1. Граждане, их объединения и юридические лица Российской Федерации имеют право на достоверную, полную и своевременную информацию о состоянии среды жизнедеятельности, ее предполагаемых изменениях (строительстве, реконструкции объектов жилищно-гражданского назначения, благоустройстве территорий, прокладке инженерных и транспортных коммуникаций) и иную информацию о градостроительной деятельности, за исключением информации, содержащей государственную тайну в соответствии с федеральным законом.

2. Информирование граждан, их объединений и юридических лиц Российской Федерации о градостроительной деятельности осуществляется соответствующими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления через средства массовой информации, посредством проведения общественных обсуждений, а также организации экспозиций и выставок.

Порядок информирования граждан, их объединений и юридических лиц Российской Федерации о градостроительной деятельности устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

3. В случае непредоставления информации, ее несвоевременного предоставления, предоставления неполной и (или) недостоверной информации о состоянии среды жизнедеятельности и ее предполагаемых изменениях соответствующими органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами граждане Российской Федерации имеют право обращаться в суд.

4. Граждане Российской Федерации и их объединения до утверждения градостроительной документации имеют право обсуждать, вносить предложения и участвовать в подготовке решений в области градостроительной деятельности в любой форме: участие в собраниях (сходах) граждан, участие в общественных слушаниях, обсуждениях градостроительной документации и иные формы, требовать рассмотрения их предложений.

Граждане Российской Федерации и их объединения до утверждения градостроительной документации могут проводить независимые экспертизы указанной документации за счет собственных средств. Проведение таких экспертиз не влечет за собой задержку сроков согласования градостроительной документации с заинтересованными организациями и проведения государственной экспертизы градостроительной документации. Независимые экспертизы градостроительной документации могут использоваться для обжалования в суд или арбитражный суд заключений органов государственной экспертизы градостроительной и проектной документации.

5. Органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции рассматривают заявления граждан и их объединений, касающиеся вопросов градостроительной деятельности, затрагивающей их интересы, и в установленные сроки предоставляют им обоснованные ответы. Указанные заявления подлежат соответствующей регистрации.

6. Граждане Российской Федерации и их объединения в случаях, если градостроительная деятельность затрагивает их интересы, имеют право:

- требовать в административном или судебном порядке отмены решения о размещении, проектировании, строительстве, реконструкции или вводе в эксплуатацию объектов в случае нарушения законодательства Российской Федерации о градостроительстве;

- требовать в административном или судебном порядке ограничения, приостановления или прекращения деятельности предприятий и других объектов, эксплуатация которых осуществляется с нарушением законодательства Российской Федерации о градостроительстве;
  - обжаловать в суде заключения органов государственной экспертизы градостроительной и проектной документации;
  - предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в связи с нарушением законодательства Российской Федерации о градостроительстве;
  - требовать в порядке, предусмотренном действующим законодательством, привлечения к ответственности граждан, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации о градостроительстве.
7. Порядок участия граждан Российской Федерации и их объединений в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности устанавливается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

## ФОРМА ДЛЯ ЗАМЕЧАНИЙ И ПРЕДЛОЖЕНИЙ К ДОКУМЕНТУ «Позиция неправительственных организаций и граждан по законодательству Санкт-Петербурга о публичных слушаниях в сфере градостроительства»

Дата завершения консультаций: 10 июня 2010 г. – все комментарии должны быть поданы до этой даты.

### Секция А Сведения об участнике обсуждений

Фамилия, имя, отчество:

---

Телефон/факс:

---

Адрес электронной почты:

---

Почтовый адрес:

---



---

Для заполнения организатором обсуждения
<i>Когда получено</i>
<i>Регистрационный номер</i>

Хотите ли Вы получить итоговые докумен-  
ты общественного обсуждения проекта?

Да       Нет

Предпочтительный способ получения  
документов:

по почте     по факсу  
 по электронной почте

### Секция Б Замечания и предложения к обсуждаемому документу

Разделяйте и нумеруйте самостоятельные комментарии.

Для каждого комментария укажите раздел документа или проблему, к которой он относится. По возможности укажите тип комментария: **замечание** (указание на фактические и иные неточности, ошибки в тексте) или **предложение** о дополнении или изменении выводов или предложений, содержащихся в документе. Вы можете отметить, носят ли замечания и/или предложения редакционный или принципиальный характер. Изложите свои аргументы полностью, при необходимости используйте дополнительные страницы.

---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---

Вы возражаете или  
поддерживаете данное положение  
обсуждаемого документа?

Возражаю  
 Поддерживаю  
 Дополняю





**Позиция неправительственных организаций и граждан  
по законодательству Санкт-Петербурга  
о публичных слушаниях в сфере градостроительства**

**Материалы для общественной дискуссии**

Авторы-составители: *П. Ф. Агаханянц, Д. В. Афиногенов, А. С. Карпов*

Редактор *А. В. Орлова*

Корректор *Т. П. Горенкова*

Компьютерная верстка и дизайн обложки *Е. Харченко*

Печать: ООО ИПП «Ладога»,  
ул. Маяковского, д. 17  
Подписано в печать 20.04.2010  
Тираж: 300 экз.



**Центр развития некоммерческих организаций** – это некоммерческая негосударственная организация, которая с 1994 года работает в сфере развития гражданского общества.

Миссия Центра РНО – развитие гражданской ответственности через содействие благотворительности, поддержку гражданских инициатив и организаций. В своей работе Центр выделяет два основных направления:

- ресурсный центр для некоммерческих организаций (НКО) и инициативных групп граждан,
- развитие благотворительности и корпоративной социальной ответственности.

[www.crno.ru](http://www.crno.ru)



**Центр экспертиз ЭКОМ** – это подразделение Региональной общественной организации «Санкт-Петербургское общество естествоиспытателей», созданное в 1999 году.

Миссия Центра – развитие общественного участия в принятии государственных и корпоративных решений для создания экологически-ориентированного и социально-ответственного общества. Основные направления работы:

- разработка проектов нормативных актов, регламентирующих общественное участие,
- проведение информационных кампаний, организация процесса консультаций с общественностью,
- организация общественных экологических экспертиз и оценка проектов,
- защита экологических прав граждан.

[www.ecom.su](http://www.ecom.su)



**Правозащитный совет Санкт-Петербурга** – это некоммерческая негосударственная организация, образованная в 2007 году. В состав Совета входят представители крупнейших правозащитных организаций Петербурга, а так же в личном качестве ряд известных в городе правозащитников.

Миссией Совета является консолидация усилий правозащитных организаций в деле соблюдения прав гражданина и человека.

Совет старается объединить усилия организаций и отдельных граждан:

- по ведению мониторинга нарушения прав человека в Санкт-Петербурге,
- по подготовке ежегодного доклада по ситуации с правами человека в Санкт-Петербурге,
- по проведению анализа законодательных инициатив и существующих правовых актов с точки зрения соблюдения прав человека,
- по разработке поправок в законодательство и правовые акты исполнительной власти, устраняющие нарушения прав человека.