

УДК 711.4:342.537.4 (0.041)

**А.Г. Кителева, И.А. Ковин, М.К. Тындюк**

**A.G. Kiteleva, I.A. Kovin, M.K. Tyndyuk**

Пермский национальный исследовательский политехнический университет  
Perm National Research Polytechnic University

**К ВОПРОСУ ОБ УЧАСТИИ ГРАЖДАН В ОБСУЖДЕНИИ  
ПРОЕКТОВ ДОКУМЕНТОВ ПО ВОПРОСАМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ  
ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**THE ISSUES OF CITIZENS ENGAGEMENT  
IN DISCUSSION ABOUT URBAN PLANNING  
DRAFT DOCUMENTS**

Проведен обзор форм участия граждан в принятии решений по вопросам осуществления градостроительной деятельности. Рассмотрены не только подходы к формированию стратегий общественного участия, но и этапы разработки градостроительных документов, на которых граждане привлекаются к обсуждению. Сравнение зарубежной практики и опыта города Перми позволило выявить ряд рекомендаций к совершенствованию форм участия граждан в градостроительной деятельности.

**Ключевые слова:** публичное участие, публичные слушания, генеральные планы, проекты документов, градостроительное планирование.

The article reviewed the forms of participation of citizens in decision-making on the implementation of urban development activities. It was considered not only the approaches to the development of strategies for public participation, but the stages of development of town-planning documents to which citizens are involved in the discussion. Comparison of foreign practice and experience of the city of Perm has revealed a number of recommendations to improve the forms of citizen participation in urban development activities.

**Keywords:** citizen engagement, public hearings, general plans, urban planning, draft documents.

Публичные слушания по вопросам планирования развития населенных мест – это особый правовой институт, который регулируется как общими нормами, регулирующими все виды публичных слушаний, закрепленные в ст. 131 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», так и специальными нормами градостроительного законодательства. Публичные слушания в данной сфере проводятся с целью обес-

печения соблюдения прав граждан на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства [1, ст. 28.1]. Через процедуру публичных слушаний реализуется, в частности, один из принципов градостроительного законодательства – принцип свободного участия граждан в осуществлении градостроительной деятельности [1, ст. 2.5].

Практика проведения публичных слушаний не нова: в европейских странах и странах Америки в течение последнего столетия развивается концепция общественного участия, и сам институт публичных слушаний – с 1960-х годов XX века. Западные исследователи считают, что обеспечение доступа граждан к принятию решений в области управления городом и городским развитием способствует накоплению на территории социального капитала [2], что, помимо всего прочего, означает повышение эффективности принимаемых управленческих решений и общего уровня доверия к власти [3].

Однако и на Западе, и в России не все документы градостроительной деятельности принимаются с помощью публичных слушаний. Так, не подлежат рассмотрению общественностью схемы территориального планирования муниципальных районов и субъектов РФ, а также проектная документация. Таким образом, необходимо обозначить круг вопросов публичных слушаний по вопросам осуществления градостроительной деятельности, а именно:

- 1) проекты генеральных планов, предложения о внесении изменений в них;
- 2) проекты правил землепользования и застройки, предложения о внесении изменений в них;
- 3) проекты документации по планировке территории;
- 4) заявления о предоставлении разрешений на условно разрешенный вид использования земельного участка;
- 5) заявление о предоставлении разрешений на отклонение от предельных параметров застройки [4, с. 232].

Несмотря на пользу общественного участия и широкий круг вопросов взаимодействия властей и населения, российская законодательная практика несовершенна. Как показывают исследования, проводимые С.А. Крымовым, с одной стороны, можно наблюдать рост судебных исков по вопросам проведения публичных слушаний, с другой – отсутствие позитивного восприятия рассматриваемого института со стороны граждан [5, с. 78].

С точки зрения авторов, корень поставленных С.А. Крымовым проблем – в отсутствии «единого языка» у жителей города, проектировщиков и органов власти. Сфера градостроительства специфична: например, из рассматриваемых на слушаниях документов только правила землепользования, застройки и изменения в них влекут юридические последствия для граждан. Цель остальных документов – планирование, установление границ земельных участков и т.д.

Проектировщики, проводя презентацию своего проекта, не учитывают, что граждане буквально воспринимают иллюстративные материалы и макеты. В частности, анализ протоколов публичных слушаний в городе Перми показал, что более половины задаваемых гражданами вопросов не относятся к предмету публичных слушаний.

Интересна позиция И.В. Щербаковой и З.Р. Зариповой, которые выделили факторы проведения эффективных публичных слушаний по вопросам осуществления градостроительной деятельности, в числе которых [6, с. 120]:

- 1) эффективная коммуникационная стратегия на этапе подготовки документа и в процессе публичных слушаний;
- 2) понятный и доступный стиль изложения основных положений проекта и их значимости в реализации общественных интересов;
- 3) активная позиция граждан в ходе публичных слушаний;
- 4) соблюдение всех нормативных требований к процедурам разработки проекта документа и проведения публичных слушаний.

Наибольший исследовательский интерес, по мнению авторов, представляет первый фактор – эффективная коммуникационная стратегия, а именно, способы вовлечения граждан в обсуждение проекта на стадии концепции. Здесь может быть интересен зарубежный опыт, описываемый С.А. Крымовым. Так, в Лос-Анджелесе, Сиэттле, Ричмонде и других городах используют метод соотнесения с реальностью. Это работа с начальной концепцией проекта в группах по 8–10 человек (из числа представителей бизнеса, общественных организаций и граждан) [5, с. 80]. Число таких групп может достигать 30. Среди преимуществ данного метода – понимание уровня заинтересованности граждан в проекте, выявление мнения стейкхолдеров, определение вектора качественного развития на основании баланса интересов.

Другой пример – опыт города Крисчерч, интересный примененными методами сбора идей. В первую очередь был создан веб-сайт, благодаря которому поступило более 45 тысяч идей относительно дальнейшего развития города, что составило 43 % от общего числа поступивших мнений. Затем была проведена выставка с результатами электронного опроса, рисунками и моделями развития города, по результатам которой городская копилка пополнилась еще 50 тысячами идей (48 %). Следующий этап – оформление представленных идей в проект концепции, выносимый затем на совет, доступ к которому был свободным для всех категорий граждан. Завершающая формирование концепции стадия (в данном случае) – это воркшопы, т.е. совместная работа граждан и проектировщиков над отдельными земельными участками [5, с. 86]. Подобная открытость органов власти не типична для России, хотя практика воркшопов была успешно применена, например в городе Мегион (Ханты-Мансийский АО).

Исследовательский интерес между тем представляет не только форма вовлечения граждан в процесс принятия решений по вопросам осуществления градостроительной деятельности, но и стадия, на которой это вовлечение происходит. Рассмотрим этот аспект на примере крупнейших городов, таких как Берлин, Ванкувер, Лондон и Шанхай.

В Берлине актуальным градостроительным документом является мастер-план, который принимается в целях развития агломерации Берлин – Бранденбург. После инициации принятия документа мэром Берлина и премьер-министром Бранденбурга Управлением совместного территориального планирования разрабатывается проект документа, т.е. основной вектор развития закладывается региональными органами власти. Только после прохождения этой стадии проект рассматривается на конференции в составе представителей муниципалитетов, региональных ведомств и представителей общественных организаций [7, с. 42]. Таким образом, в Берлине вовлечение общественности в принятие решений по вопросам градостроительной деятельности происходит на этапе обсуждения первой редакции документа, в то время как широкая общественность получает возможность инициации изменений только на стадии подготовки его четвертой (последней) редакции.

Опыт Ванкувера рассмотрим на примере принятия плана «Большой Ванкувер», где первым этапом стали публичные консультации. Участие в сборе идей на начальном этапе принимали представители общественности, граждане, бизнес и экспертные сообщества. По результатам сбора идей рабочей группой по разработке плана была составлена первая редакция документа. Затем план был дважды направлен на публичные обсуждения, предметом которых стали вторая и третья редакции документа. Только после этого, с учетом всех замечаний план «Большой Ванкувер» был направлен на публичные слушания, а затем на доработку, согласование и утверждение [7, с. 66].

Опыт Лондона можно, в свою очередь, рассмотреть на примере процедуры принятия Стратегии 2010 года. Разработанный органами исполнительной власти проект прошел три стадии публичного обсуждения. После первоочередного обсуждения Лондонским собранием и функциональными ведомствами он был направлен ключевым стейкхолдерам, а также был открыт в электронном доступе и освещен в СМИ. Затем было организовано более тщательное его обсуждение на уровне районов города, представителей местных сообществ, жилищных и других ассоциаций. Сформированный таким образом документ поступил на рассмотрение федеральным исполнительным органам власти, которые имеют право исключить те пункты, которые, с их точки зрения, противоречат национальной стратегии [5, с. 82–83].

Последним рассмотрим опыт Шанхая в организации публичного участия при принятии решений по вопросам осуществления градостроительной деятельности, который отражает крайнюю централизацию вертикали вла-

сти. Здесь процесс разработки комплексного плана развития был отдан на аутсорсинг экспертам – сотрудникам Института городского планирования и дизайна. Только на финальной стадии согласования плана, непосредственно перед его утверждением были организованы публичные слушания, по результатам которых в проект были внесены изменения. Стоит отметить, что общественное участие косвенно проявилось и на этапе сбора данных. Так, институтом было организовано анкетирование жителей в случаях, когда наблюдался явный недостаток информации об исторических, культурных и иных местных традициях отдельных районов города, а также при затруднении в выборе одного из нескольких вариантов обустройства общественного пространства [7, с. 294].

Таким образом, мы видим, что вовлечение населения в процесс обсуждения документов градостроительной деятельности возможно как на начальном этапе – стадии формирования концепции, так и на финальном – когда концепция документа уже сформирована. Рассмотрим формы участия граждан в градостроительной деятельности на примере внесения изменений в генеральный план города Перми.

Основной формой участия (единственной) являются, несомненно, публичные слушания. Можно констатировать, что обсуждение проекта изменений в генеральный план г. Перми вызвало больший резонанс, нежели обсуждение самого проекта генерального плана. Вместе с тем, данный документ получил высокую оценку не только среди местного экспертного сообщества. В мае 2010 года на II Архитектурной биеннале в Москве мастер-план и проект генерального плана города Перми получили Гран-при. Затем бывший глава города Перми И. Шубин презентовал рассматриваемый проект в Министерстве регионального развития РФ, где работа администрации города также получила достойную оценку. Было принято решение о проведении в начале 2011 года в Перми большого мероприятия под эгидой Минрегионразвития РФ по внедрению пермской методологии разработки проекта генерального плана в других муниципалитетах.

Итак, результатом публичных слушаний, проводившихся в ноябре 2013 года, стали 1500 обращений граждан, тогда как обсуждение проекта генерального плана собрало только 452 обращения [9, с. 128]. Проведенные слушания предполагали участие граждан в следующих формах:

- устное обращение в ходе публичных слушаний;
- письменное обращение в ходе публичных слушаний;
- обращение, подаваемое в письменном виде в Департамент градостроительства и архитектуры в течение двух недель после проведения публичных слушаний;
- обращение, подаваемое через интернет-приемную главы города.

Активность граждан в принятии решений по первым двум формам частично можно отследить в протоколах публичных слушаний, однако отсутствие четких требований к форме протокола лишает исследователей интереснейших эмпирических данных, поскольку часть протоколов фиксирует только перечень докладчиков и общее число высказываний зарегистрировавшихся участников публичных слушаний. Вместе с тем, по данным Т.В. Гудзь и других исследователей, этими способами было направлено 99 % всех обращений [9, с. 129].

Мы видим, что, несмотря на расширение способов участия граждан в публичных слушаниях, точнее способов «обратной связи» по их результатам, пермский опыт не является эталонным в части обеспечения общественного участия в принятии решений по вопросам осуществления градостроительной деятельности. Введение процедуры сбора идей или иной законодательной инновации не будет противоречить существующему законодательству. В частности, подобные процедуры можно организовать на конкурсной или добровольной основе, однако их внедрение позволит решить ряд проблем, затронутых в настоящей статье: обеспечение доступности изложения, общественной активности, понимания жителями основ градостроительных документов. Законодательное закрепление формы протокола публичных слушателей решит задачу открытости решений органов власти.

### Список литературы

1. Градостроительный кодекс РФ. – М.: Проспект, КноРус, 2014. – 192 с.
2. Malik K., Wagle S. Civic engagement and development: introducing the issues [Электронный ресурс]. – URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan006234.pdf> (дата обращения: 3.10.2015).
3. Rowe G., Gammack J.G. Promise and perils of electronic public engagement // *Science and Public Policy*. – 2004. – № 31 (1). – P. 39–54.
4. Градорегулирование: основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. – 296 с.
5. Крымов С.А. Зарубежный опыт организации публичных слушаний в градостроительной деятельности // *Вестник Москов. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество)*. – 2012. – № 4. – С. 77–90.
6. Щербакова И.В., Зарипова З.Р. Публичные слушания в градостроительстве: трудный путь к согласованию интересов // *Власть*. – 2012. – № 9. – С. 118–120.
7. Стратегический мастер-план: инструмент управления будущим [Электронный ресурс] исследование, подготовленное КБ «Strelka» по заказу АНО «Московский урбанистический форум». – М., 2014. – 519 с. – URL:

[http://mosurbanforum.ru/books/strategicheskij\\_master-plan\\_instrument\\_upravleniya\\_buduwm](http://mosurbanforum.ru/books/strategicheskij_master-plan_instrument_upravleniya_buduwm) (дата обращения: 3.10.2015).

8. План сдан [Электронный ресурс] // Business Class. – 2010. – 25 октября. – URL: <http://www.business-class.su/news/2010/10/25/76928> (дата обращения: 26.10.2015).

9. Гудзь Т.В., Мельцова Е.С., Захарова М.И. Публичные слушания как инструмент участия жителей в принятии решений на примере обсуждения проектов внесения изменений в генеральный план города Перми // Вестник Перм. нац. исслед. политехн. ун-та. Прикладная экология. Урбанистика. – 2014. – № 1 (13). – С. 128–147.

Получено 30.10.2015

**Кителева Александра Глебовна** – магистрант, Пермский национальный исследовательский политехнический университет, строительный факультет, гр. ПГС2-14-1м, e-mail: [a.kitelyova@gmail.com](mailto:a.kitelyova@gmail.com).

**Ковин Иннокентий Александрович** – студент, Пермский национальный исследовательский политехнический университет, гуманитарный факультет, гр. ГМУ-12-2, e-mail: [marakanec59@yandex.ru](mailto:marakanec59@yandex.ru).

**Тындюк Максим Константинович** – студент, Пермский национальный исследовательский политехнический университет, гуманитарный факультет, гр. ГМУ-12-2, e-mail: [maxfaust@mail.ru](mailto:maxfaust@mail.ru).

Научный руководитель – **Юлия Анатольевна Кашаева**, кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного управления и истории, гуманитарный факультет, Пермский национальный исследовательский политехнический университет.