Утвержден

протоколом № 1 заседания Межведомственной

комиссии Ханты-Мансийского автономного

округа – Югры по противодействию

экстремистской деятельности

от 16 марта 2021 года

**Регламент**

**межведомственного взаимодействия органов власти с религиозными и общественными организациями при подготовке и принятии решений о строительстве культовых объектов с учетом согласованного общественного мнения[[1]](#footnote-1)**

**2021**

**Оглавление**

[1. Нормативно-правовая база 3](#_Toc63351705)

[2. Выбор места строительства культового объекта 4](#_Toc63351706)

[3. Вопросы собственности 5](#_Toc63351707)

[4. Порядок предоставления земельного участка для строительства культового объекта 6](#_Toc63351708)

[5. Порядок и требования при строительстве культового объекта. Предоставление земельного участка в собственность религиозной организации 11](#_Toc63351709)

[6. Обзор конфликтных ситуаций при строительстве культовых объектов 16](#_Toc63351710)

[7. Учет общественного мнения при принятии решений о выдаче разрешений на строительство культовых объектов 27](#_Toc63351711)

[8. Список использованных источников и литературы 35](#_Toc63351712)

# 1. Нормативно-правовая база

Культовый объект (сооружение, объект религиозного назначения) – это сооружения или комплекс сооружений, специально предназначенных для совершения и обеспечения богослужений, молитвенных и религиозных собраний, других религиозных обрядов и церемоний. К культовым зданиям и сооружениям, относятся: храмы, соборы, церкви, часовни, монастыри, мечети, синагоги, костелы, кирхи, дацаны и т. д.

Статьей 16 Федерального закона от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» предусмотрено, что религиозные организации вправе основывать и содержать культовые здания и сооружения, иные места и объекты, специально предназначенные для богослужений, молитвенных и религиозных собраний, религиозного почитания (паломничества).

Необходимо отметить, что вопрос возведения культовых объектов в муниципальных образованиях регионов Российской Федерации является одним из актуальных в работе органов государственной власти и органов местного самоуправления и требует контроля соблюдения всех требований законодательства и рекомендуемых настоящим регламентом этапов подготовки и принятия решений со стороны руководителей органов местного самоуправления во взаимодействии с представителями религиозных организаций.

При решении вопросов, связанных с возведением таких объектов необходимо руководствоваться:

- Конституцией Российской Федерации;

- нормами Земельного и Градостроительного кодексов Российской Федерации;

- Федеральным законом от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»;

- Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

- подпунктом «б» пункта 2 Перечня поручений Президента Российской Федерации по противодействию религиозному экстремизму от 13 февраля 2013 года № Пр-336.

- уставами муниципальных образований, общественных и религиозных организаций.

- иными правовыми актами Российской Федерации и Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

# 2. Выбор места строительства культового объекта

Одной из основных потребностей верующих различных религий является возможность участвовать в публичных богослужениях непосредственно в культовом сооружении.

Религиозным организациям предоставлено право использовать для своих нужд земельные участки, здания и имущество, предоставляемые им государственными, муниципальными, общественными и иными организациями и гражданами.

В случае отсутствия, отдаленности, недостаточной вместимости культовых сооружений или временным характером их постройки, не позволяющим обеспечить соблюдение всех норм безопасности, встает вопрос о строительстве или реконструкции культовых сооружений, в том числе выделение земельных участков для религиозных организаций и получения разрешения на строительство.

При выборе места для строительства культового сооружения необходимо:

1. Соотнести место постройки и предполагаемые размеры культового сооружения с реальным количеством и потребностями верующих определенной религиозной принадлежности.

Несоответствие размера культового сооружения числу верующих, может привести к необоснованному завышению стоимости строительства (затягиванию времени строительства) и возникновению напряженности между различными группами населения:

- внутри религиозной общины в случае, если объект капитального строительства заведомо не вмещает всех потенциальных прихожан;

- представителей других религий/конфессий в случае, если объект капитального строительства значительно превышает потребности представителей местной религиозной общины/прихожан.

2. Не допускать строительства культового сооружения в историческом центре города/населенного пункта в случае, если оно не связано с традиционной для данного региона религией;

3. Учитывать сложившийся историко-архитектурный ансамбль;

4. Учитывать места компактного проживания последователей соответствующей религии/прихожан;

5. В приоритетном порядке рассматривать места для восстановления или реконструкции ранее располагавшихся там культовых сооружений.

При выборе места для строительства культового сооружения не допускается:

- выделение земельного участка под строительство вновь возводимых культовых сооружений в природоохранных зонах;

- выделение земельного участка под строительство вновь возводимых культовых сооружений на территории памятников истории и архитектуры (историко-архитектурных ансамблей) за исключением случаев, связанных с восстановлением или реконструкцией ранее располагавшихся там культовых сооружений;

- возведение культовых сооружений на земельных участках, имеющих иное назначение (выделенных под индивидуальное жилищное строительство), либо находящихся в частной собственности у физических лиц.

#

# 3. Вопросы собственности

Строительство культовых объектов возможно на следующих земельных участках:

- находящихся в государственной (муниципальной) собственности,

- находящихся в собственности централизованной (местной) религиозной организации, зарегистрированной в установленном законом порядке.

До 30 октября 2001 года земельные участки, находящиеся в государственной (муниципальной) собственности, предоставлялись религиозным организациям на праве постоянного (бессрочного) пользования.

# 4. Порядок предоставления земельного участка для строительства культового объекта

Выделение земельных участков для строительства культовых сооружений должно осуществляться в полном соответствии с земельным законодательством Российской Федерации, которым предусматривается особый порядок предоставления земельных участков для строительства религиозным организациям**.**

Для предоставления земельного участка в собственность религиозной организации нужно пройти несколько этапов. Статьей 39.5 Земельного кодекса РФ предусмотрено, что предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в собственность бесплатно на основании решения уполномоченного органа осуществляется в случае предоставления земельного участка религиозной организации, имеющей в собственности здания или сооружения религиозного или благотворительного назначения, расположенные на таком земельном участке. Таким образом, для предоставления участка в собственность, необходимо, чтобы религиозная организация имела в собственности здания или сооружения, расположенные на таком земельном участке. При строительстве нового религиозного имущества важно вести документацию в надлежащем виде. Для того чтобы построить новый культовый объект, религиозная организация должна иметь земельный участок для строительства на законном основании.

Для строительства культового объекта и предоставления в собственность религиозной организации земельного участка необходимо:

1) Предоставить земельный участок из государственной и муниципальной собственности в безвозмездное пользование;

2) Зарегистрировать право на земельный участок;

3) Получить разрешение на строительство объекта недвижимости;

4) Получить разрешение на ввод объекта недвижимости в эксплуатацию;

5) Поставить объект недвижимости на государственный кадастровый учёт и зарегистрировать право собственности на объект недвижимости;

6) Предоставить земельный участок в собственность религиозной организации;

7) Зарегистрировать право собственности на земельный участок.

В соответствии с пп. 3 п. 2 ст. 39.10 Земельного кодекса Российской Федерации земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в **безвозмездное пользование** **религиозным организациям** для размещения зданий, сооружений религиозного или благотворительного назначения **на срок до десяти лет.** Понятие «размещение» включает строительство, реконструкцию и (или) эксплуатацию объекта капитального строительства (пп. 7 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ). Таким образом, предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в безвозмездное пользование религиозной организации в соответствии со статьей 39.10 Земельного кодекса РФ возможно, в том числе, в целях строительства зданий, сооружений религиозного назначения.

Заявление должно исходить от религиозной организации. Правовой статус религиозных организаций определен в ст. 123.26 – 123.28 Гражданского кодекса РФ, а также Федеральным законом «О свободе совести и религиозных объединениях». Под религиозной организацией понимается объединение граждан, основанное на добровольном участии, созданное ими для того, чтобы исповедовать и распространять веру и зарегистрированное как юридическое лицо. В такой форме создаются местные организации, действующие на территории муниципального образования. В форме объединений деятельность осуществляют централизованные религиозные организации. Последние могут создавать религиозные организации, а также координирующий или руководящий орган.

В соответствии с подпунктом «б» пункта 2 перечня поручений Президента Российской Федерации по противодействию религиозному экстремизму от 19 февраля 2013 года № Пр-336 рекомендовано органам государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечить **в первоочередном порядке учет общественного мнения, реальных показателей посещаемости культовых сооружений и их кадрового обеспечения** при принятии решений о регистрации новых религиозных организаций и выдаче разрешений на строительство культовых объектов**.**

Решение о строительстве культового сооружения принимается на общем собрании местной религиозной организации при наличии кворума верующих и при подавляющем большинстве высказавшихся «ЗА» строительство культового объекта (ст. 8, 9, 16 Федерального закона от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»). Необходимо согласовать строительство культового объекта с руководством централизованной религиозной организации (при условии вхождения местной религиозной организации в состав централизованной) и получить письменное согласование (благословение) и доверенности от руководителя централизованной религиозной организации (при наличии) на осуществление всех согласовательных процедур (ст. 10 Федерального закона от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»).

Таким образом, местная религиозная организация, желающая возвести культовое сооружение, должна согласовать свои действия:

- с органами местного самоуправления.

- с собственной централизованной религиозной организацией;

- с жителями данного района/населенного пункта в форме проведения публичных слушаний в соответствии с положениями статьи 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Порядок предоставления в безвозмездное пользование земельного участка, находящегося в муниципальной собственности, без проведения торгов установлен статьями 39.14 и 39.17 Земельного кодекса РФ и осуществляется в следующем порядке:

1) **подготовка схемы расположения земельного участка** в случае, если земельный участок предстоит образовать и не утвержден проект межевания территории, в границах которой предстоит образовать такой земельный участок;

2) подача в орган местного самоуправления религиозной организацией **заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка** в случае, если земельный участок предстоит образовать или границы земельного участка подлежат уточнению в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации недвижимости»;

К заявлению о предварительном согласовании предоставления земельного участка прилагаются документы, предусмотренные пунктом 2 статьи 39.15 Земельного кодекса РФ (в случае, если земельный участок предстоит образовать или границы земельного участка подлежат уточнению).

В данном заявлении должны быть указаны назначение объекта, предполагаемое место его размещения, обоснование примерного размера земельного участка, испрашиваемое право на земельный участок. В качестве испрашиваемого права на земельный участок необходимо указать право безвозмездного срочного пользования на срок строительства объекта.

3) **принятие решения о предварительном согласовании** предоставления земельного участка. В соответствии с п. 10. ст. 39.15 Земельного кодекса РФ решение о предварительном согласовании предоставления земельного участка, который предстоит образовать, также должно содержать указание на необходимость изменения вида разрешенного использования такого земельного участка и его перевода из одной категории в другую в качестве условия предоставления такого земельного участка в случае, если указанная в заявлении о предварительном согласовании предоставления земельного участка цель его использования:

- не соответствует видам разрешенного использования земельных участков, установленным для соответствующей территориальной зоны;

- не соответствует категории земель, из которых такой земельный участок подлежит образованию;

- не соответствует разрешенному использованию земельного участка, из которого предстоит образовать земельный участок, указанный в заявлении о предварительном согласовании его предоставления.

4) обеспечение религиозной организацией **выполнения кадастровых работ** в целях образования земельного участка в соответствии с проектом межевания территории, со схемой расположения земельного участка или с проектной документацией лесных участков либо кадастровых работ, необходимых для уточнения границ земельного участка, в случае, если принято решение о предварительном согласовании предоставления земельного участка;

5) **осуществление государственного кадастрового учета** земельного участка или государственного кадастрового учета в связи с уточнением границ земельного участка, а также государственной регистрации права государственной или муниципальной собственности на него, за исключением случаев образования земельного участка из земель или земельного участка, государственная собственность на которые не разграничена. **В кадастровом паспорте должно быть указано, что земля выделена именно для строительства культового сооружения.**

6) подача в орган местного самоуправления религиозной организацией **заявления о предоставлении земельного участка**. К заявлению нужно приложить выписку из ЕГРЮЛ о религиозной организации и выписку из ЕГРН об испрашиваемом земельном участке.

7) Рассмотрение заявления, проведение публичных слушаний и принятие решения органом местного самоуправления. **Заключение договора безвозмездного пользования земельным участком** в случае принятия положительного решения органом местного самоуправления о выделении земельного участка. Договор заключается сроком до 10 лет. При этом, религиозная организация вправе самостоятельно в заявлении предложить приемлемый для нее срок действия договора безвозмездного срочного пользования земельным участком, предоставленным под строительство зданий (сооружений) религиозного назначения. Орган местного самоуправления выносит постановление о передаче земельного участка в безвозмездное пользование и указывает на какой срок.

При принятии решения о выделении земельного участка для строительства культового сооружения руководителю органа местного самоуправления необходимо учитывать, что он несет персональную ответственность за состояние межконфессиональных отношений на территории муниципального образования в соответствии с действующим законодательством, в частности с положениями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В случае принятия органом местного самоуправления решения об отказе в предоставлении земельного участка для строительства такое решение может быть обжаловано заявителем в судебном порядке. В случае признания судом недействительным отказа в предоставлении земельного участка для строительства, суд в своем решении обязывает орган местного самоуправления предоставить земельный участок с указанием срока и условий его предоставления.

По договору безвозмездного пользования (договору ссуды) одна сторона (ссудодатель) обязуется передать или передает вещь в безвозмездное временное пользование другой стороне (ссудополучателю), а последняя обязуется вернуть ту же вещь в том состоянии, в каком она ее получила, с учетом нормального износа или в состоянии, обусловленном договором (ст.689 Гражданского кодекса РФ). Главный принцип договора безвозмездного срочного пользования является полная безвозмездность, и исключение любых встречных условий со стороны ссудодателя.

Пользование земельным участком должно осуществляться в полном соответствии с условиями заключенного договора безвозмездного пользования с органом местного самоуправления. Любое нарушение условий договора, а равно нецелевое использование земельного участка, должно являться основанием для расторжения договора о предоставлении земельного участка, влекущем соответствующие правовые и материальные последствия (переход земельного участка обратно в собственность муниципального образования и снос возведенных строительных объектов).

# 5. Порядок и требования при строительстве культового объекта. Предоставление земельного участка в собственность религиозной организации

После оформления земельно-правовых отношений религиозная организация обеспечивает выполнение предпроектных, проектных и строительно-монтажных работ, при этом срок строительно-монтажных работ не должен превышать срок предоставления земельного участка в пользование.

Следующий шаг после получения земельного участка – получение разрешения на строительство.

**Разрешение на строительство** – это документ, который подтверждает соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка и дающий застройщику право осуществлять строительство объекта.

Для получения разрешения на строительство необходимо:

- обратиться в орган местного самоуправления по местонахождению земельного участка с заявлением о получении разрешения на строительство;

- иметь правоустанавливающие документы на земельный участок (договор безвозмездного срочного пользования и акт приёмки-передачи земельного участка);

- подготовить проектную документацию;

- иметь разрешение на отклонение от предельных параметров разрешённого строительства;

- положительное заключение государственной экспертизы проектной документации;

- градостроительный план земельного участка.

**Градостроительный план земельного участка** — вид документации по планировке территории. Подготовка градостроительных планов земельных участков осуществляется применительно к застроенным или предназначенным для строительства, реконструкции объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов) земельным участкам.

**Проектная документация** содержит в себе технические решения построения объекта недвижимости, и служит основанием для согласования решений между заказчиками и различными государственными органами.

В Российской Федерации приняты и рекомендованы к применению документы по проектированию православных храмов:

- СП 31-103-99 от 27 декабря 1999 года Свод правил по проектированию и строительству. Здания, сооружения и комплексы православных храмов.

- СП 391.1325800.2017 от 23 июня 2018 года Храмы православные. Правила проектирования.

Разрешение на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции предоставляется в соответствии со статьей 40 Градостроительного Кодекса РФ. Правообладатели земельных участков обязаны соблюдать требования градостроительных регламентов. Если правообладатели земельных участков не согласны с ними, то они имеют право обратиться в орган местного самоуправления с заявлением, в котором должна быть обоснованность правомерности намерений, и указанием согласия на несение расходов при проведении публичных слушаний.

Разрешение на строительство выдается отделом архитектуры и строительства администрации, также прилагается постановление об утверждении разрешения на строительство.

На всех этапах строительства культового сооружения органы местного самоуправления при консультативной поддержке исполнительных органов государственной власти субъекта РФ в рамках своей компетенции должны организовывать эффективный технический, строительный, земельный надзор, а также осуществлять муниципальный контроль.

При возведении культовых объектов необходимо учитывать санитарно-эпидемиологические и пожарные нормы, предъявляемые к строительству зданий общественного пользования (кинотеатров, концертных залов, домов дружбы, торговых центров и проч.) и культовых сооружений (Свод правил. 258.1311500.2016 от 1 января 2017 года Объекты религиозного назначения. Требования пожарной безопасности; НПБ 108-96 Нормы пожарной безопасности, Культовые сооружения, Противопожарные требования).

Также для возведения культовых сооружений необходимо получение заключений территориальных подразделений МЧС и Роспотребнадзора о соответствии сооружения санитарно-эпидемиологическим и пожарным нормам. Возводимое культовое сооружение должно располагать прилегающей территорией, достаточной для организации парковочных мест для размещения автотранспорта прихожан. Прилегающая к культовому сооружению территория должна обеспечивать свободный подъезд для машин экстренных или специальных служб.

Кроме того, в соответствии с Требованиями
к антитеррористической защищенности объектов (территорий) религиозных организаций, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2019 года № 1165, необходимо оснастить культовый объект средствами антитеррористической защищенности. Это должно быть отражено в техническом задании на строительные или ремонтные работы, в том числе по реставрации исторических памятников. Все культовые сооружения в соответствии с Требованиями Правительства разделены на три категории. Определены они были по прогнозируемому количеству пострадавших в случае теракта. От того, к какой категории относится тот или иной молельный дом и прилегающая к нему территория, будет зависеть и количество элементов защиты объектов. К третьей категории отнесены сооружения, где прогнозируемое число пострадавших в результате терактов могут составлять от 50 до 500 человек. Такие объекты должны быть обеспечены минимальным набором – освещением, системами пожаротушения, охраной в период совершения богослужений из числа членов общественных организаций, ЧОПов и других структур. Во вторую категорию вошли здания и территории, где в чрезвычайных ситуациях могут пострадать от 500 до 1000 человек. Помимо перечисленных элементов защиты они дополнительно будут оснащены видеонаблюдением, в том числе контролем за потенциально опасными участками, а также тревожными кнопками, сигнал от которых будет моментально передаваться в подразделение войск Росгвардии. Намного серьезнее требования к культовым сооружениям первой категории, когда при террористическом акте могут пострадать свыше тысячи человек. Ко всему вышеупомянутому они в обязательном порядке должны быть обеспечены системой охранной сигнализации, воротами с жесткой фиксацией створок в закрытом положении, системой видеоконтроля с непрерывным наблюдением и полным покрытием территории, а также «физической охраной ЧОПами или военизированными и сторожевыми подразделениями, подведомственными Росгвардии». При этом записи с видеокамер должны будут храниться на специальном оборудовании не менее 30 дней. Если же культовый объект рассчитан менее чем на 50 прихожан, такой объект не подлежит категорированию, а меры по его антитеррористической защищенности остаются на усмотрение самого настоятеля.

Оснащение средствами инженерной защиты и инженерно-техническими средствами охраны объекта (территории), в том числе находящегося на стадии проектирования (реконструкции), определяется в техническом задании на проектирование на этапе строительства, реконструкции и капитального ремонта, а также проведения работ по сохранению объектов культурного наследия (выявленных объектов культурного наследия).

**Основания для приостановления (прекращения) строительства, ликвидации вновь возведенного культового сооружения**.

1. Положения статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, предусматривающие прекращение действия разрешения на строительство.

2. Нарушение целевого назначения использования земельного участка.

3. Нарушение согласованных размеров культового сооружения, планировки.

4. Нарушение технических, санитарно-эпидемиологических, пожарных норм, влекущее невозможность дальнейшего безопасного использования культового сооружения для жизни и здоровья прихожан.

5. Вступившее в законную силу решение суда.

После строительства объекта недвижимости необходимо получить разрешение на ввод объекта в эксплуатацию. Для этого необходимо обратиться с заявлением и соответствующими документами в орган местного самоуправления, выдавший разрешение на строительство. В течение десяти дней со дня поступления заявления о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, орган, выдавший разрешение на строительство, обязан обеспечить проверку наличия и правильности оформления документов, осмотр объекта капитального строительства и выдать заявителю разрешение на ввод объекта в эксплуатацию или отказать в выдаче такого разрешения с указанием причин отказа. В ходе осмотра построенного объекта осуществляется проверка соответствия такого объекта требованиям, установленным в разрешении на строительство, градостроительном плане земельного участка, а также требованиям проектной документации.

После получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию необходимо поставить на государственный кадастровый учет построенное религиозное имущество и зарегистрировать право собственности на него. Для этого необходимо обратиться в Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр).

После окончания строительства культового объекта и оформления на него прав собственности, религиозная организация вправе обратиться в орган местного самоуправления с **заявлением о предоставлении земельного участка**, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в собственность бесплатно (ст. 39.5 Земельного кодекса РФ).

Заявление составляется в соответствии со ст.39.17 Земельного кодекса РФ. В срок не более чем тридцать дней со дня поступления, уполномоченный орган рассматривает поступившее заявление о предоставлении земельного участка и принимает решение. Если нет оснований для отказа в предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов, указанных в статье 39.16 Земельного кодекса РФ, то уполномоченный орган издаёт постановление о предоставлении земельного участка в собственность. Право собственности также подлежит государственной регистрации.

# 6. Обзор конфликтных ситуаций при строительстве культовых объектов

В Российской Федерации по данным на 2019 год насчитывалось 38649 православных храмов и помещений для богослужений, порядка 7000 мечетей и мусульманских молитвенных помещений, сотни культовых сооружений других конфессий. В связи с увеличением количества официально зарегистрированных религиозных организаций (только количество местных религиозных организаций Русской православной церкви (Московский Патриархат) с 2010 по 2019 гг. увеличилось в 1,4 раза – с 12941 до 18550) возрастает потребность в строительстве культовых зданий. Однако зачастую процедура выделения земельного участка религиозным организациям под строительство культового сооружения, перевода земельного участка в категорию земель религиозного назначения проходят без реального учета общественного мнения либо связаны с неудачным выбором места строительства, что провоцирует конфликты между верующими и жителями сопредельных с предполагаемой строительной площадкой домов. Подобные конфликты получают широкое освещение в средствах массовой информации и оказывают негативное влияние на состояние этноконфессиональных отношений в муниципальном образовании и регионе. Только в период с 2014 по 2019 годы протесты против строительства православных храмов были зафиксированы в 28 городах 25 регионов Российской Федерации. Также неоднократно отмечались протесты против строительства мечетей, синагог и культовых сооружений других конфессий.

Одним из первых в России подобных конфликтов был протест против строительства Мусульманского благотворительно-культурного центра России на ул. Островитянова (юго-западная часть г. Москвы), в ходе которого в сентябре 1994 года активисты Конгресса русских общин провели серию пикетов против строительства исламского комплекса, что привело к сворачиванию проекта.

В конце 2005 года большой общественный резонанс вызвали два протеста против строительства мечетей – в Малоярославце Калужской области и в Москве в районах Люблино и шоссе Энтузиастов. В первом случае, против строительства выступила православная общественность, во втором случае, ультраправая организация Русский общенациональный союз. В обоих случаях противники строительства мечетей протестовали против решения муниципальных властей о выделении земельных участков под строительство мечетей, используя националистическую, ксенофобскую и исламофобскую риторику.

11 сентября 2010 года жители районов Текстильщики и Рязанский Юго-Восточного округа Москвы вышли на акцию протеста против строительства в данном районе мечети. В стихийном митинге в Текстильщиках приняли участие несколько сотен человек, причем участвовали не только националистически настроенные молодые люди, прибывшие из разных районов Москвы, но и местные жители, которые составляли подавляющее большинство протестующих. Впервые в качестве основного мотива протеста прозвучала защита зеленых насаждений рядом с их домами. Сохранение парков, скверов и рекреационных зон в 2010-е гг. станут наиболее частой причиной протестов против строительства культовых сооружений. Этот тезис подтвердился в том же районе Текстильщики, когда через год на том же месте, где планировали построить мечеть, в сквере решили построить православный храм. Жители также выступили против строительства чего-либо, а не из чувства ксенофобии по отношению к какой-либо конфессии.

Благодаря действиям правоохранительных органов, ужесточения антиэкстремистского законодательства ксенофобская риторика все реже стала звучать во время акций протеста против строительства культовых сооружений, хотя, такие случаи были отмечены на акциях протеста против выделения мусульманам в г. Хабаровск участка земли под строительство мечети в 2013 году, строительства культурного центра еврейской общины «Хабад Любавич» в Перми в 2015-2016 гг., строительства лютеранской кирхи в Екатеринбурге в 2015 году.

Комментируя первый конфликт в Текстильщиках, глава Синодального отдела по взаимоотношениям Церкви и общества Московского патриархата Всеволод Чаплин сказал: «Богатая практика строительства православных храмов в странах с доминированием инославных исповеданий, а также ислама и буддизма показывает, что конфликтных ситуаций можно легко избежать, если согласовать место строительства, размер храма и его архитектурные особенности со всеми заинтересованными сторонами, включая местных жителей. Так же, убежден, надо поступать и в Москве – в первую очередь через информирование жителей и организацию общественных слушаний».

12 декабря 2010 года прошел митинг против строительства мечети в парке «Южный» в г. Калининград. Основную массу протестующих составили не националисты, а местные жители, обеспокоенные тем, что 9 декабря 2010 года строительная техника начала уничтожать зеленые насаждения в парке. В последующих акциях протеста, прошедших 19 декабря 2010 года и 9 января 2011 года, принимали участие от 100 до 150 человек, было собрано 1,5 тысячи подписей. 22 июня 2011 года Центральный районный суд Калининграда подтвердил незаконность выделения участка под строительство, однако строительство продолжалось. 30 ноября 2013 года уже почти построенная мечеть была опечатана, а весной – летом 2014 года местные суды разных уровней признали строение незаконным. Конфликт по поводу строительства мечети в Калининграде не урегулирован вплоть до настоящего времени.

В ночь с 19 на 20 сентября 2012 года в московском районе Митино на протест против строительства на одном из зеленых пустырей мечети вышло несколько тысяч человек. После стихийного митинга мэр г. Москвы Сергей Собянин принял решение аннулировать выданное разрешение на строительство.

Вскоре после этого начались конфликтные ситуации, связанные со строительством православных храмов. Прежде всего, в Москве вследствие реализации Программы Русской Православной Церкви и Правительства Москвы по строительству православных храмов шаговой доступности (неофициальное название Программа-200). В план программы входит разработка проектов и строительство 200 (позже была озвучена цифра 380) новых церквей на территории всех округов города. На декабрь 2020 года были возведены и уже действуют 63 храма. В 10 храмах завершены общестроительные работы. Строятся 35 храмов. На стадии разработки проектной документации находятся более 50 храмов. Кроме того, с 2010 года 14 храмов в Москве было построено вне данной программы.

Один из наиболее громких конфликтов противостояние в парке «Торфянка», представлявший собой общественный конфликт в связи с протестами части местных жителей против планов строительства православного храма в парке на севере Москвы, который развивался в 2015-2016 гг. Конфликт районного масштаба приобрёл общемосковский характер. В конфликт с обеих сторон были вовлечены общественные и политические активисты, не являвшиеся местными жителями, несколько раз приобретая силовой характер. Конфликт завершился в 2018 году, когда руководство Русской Православной Церкви пошло на уступки противникам строительства и приняло решение о переносе места строительства храма из парка «Торфянка» в Анадырский проезд.

В других районах Москвы тоже происходили конфликты вокруг строительства храмов. В 2016 году против возведения храмов протестовали, в частности, жители Ясенева, Измайловского парка, Южного административного округа. В ряде случаев протестующие обращались в суд, однако не всегда успешно. Например, Московский городской суд отказался рассмотреть иск противников строительства храма в районе Ростокино, хотя участок для строительства не просто расположен на территории парка, а прилегает к акведуку – объекту культурного наследия конца XVIII – начала XIX веков, угрожая сохранности памятника. В Тропарево-Никулине, напротив, власти прислушались к пожеланиям местных жителей, собравших более двух тысяч подписей против строительства храма, и предложили новый участок.

Конфликты вокруг строительства православных храмов отмечались и во многих других регионах. Например, в 2016 году обострилась ситуация вокруг храма св. Жен Мироносиц в петербургском парке «Малиновка», строительство которого в 2014 году было отменено. В июне Законодательное собрание Петербурга одобрило предложенную депутатом Виталием Милоновым поправку в генплан города, переводящую территорию парка в зону деловой застройки и позволяющую вновь поставить вопрос о строительстве здесь храма. Местные жители возобновили протесты, их поддержали некоторые депутаты и губернатор. В результате, несмотря на принятую поправку, храм было решено все-таки перенести на другой участок, ранее зарезервированный под строительство больницы и родильного дома.

Против застройки зеленых зон протестовали также жители Анапы, подмосковной Балашихи, села Нижний Ольшанец Белгородской области, Екатеринбурга, Новокузнецка, Новороссийска, Обнинска, Смоленска. Еще несколько конфликтов было связано с тем, что протестующие желали видеть на спорных участках не храмы, а другие объекты: жители Томска и станицы Северская Краснодарского края выступали за строительство школы, жители Тольятти – детской площадки, а жители села Бычиха Хабаровского края предпочли бы сохранить свои огороды, на месте которых муниципалитет собрался построить храм. В поселке Рощино Челябинской области местные жители были недовольны близостью строящегося храма к школе.

После подобных случаев официальные представители Московского патриархата неоднократно заявляли о том, что выступают за максимально широкий диалог с местными жителями и общественностью вокруг строительства новых храмов в тех случаях, когда это вызывает какое-либо недовольство со стороны граждан. Об этом, в частности, заявил руководитель управления по работе с государственными структурами синодального отдела по взаимоотношениям Церкви с обществом и СМИ Павел Лебедев, выступая 28 февраля 2019 года на круглом столе в Москве в Общественной палате Российской Федерации на тему: «Об актуальных вопросах учреждения и функционирования культовых зданий и сооружений религиозных организаций».

«Русская Православная Церковь за последние годы часто сталкивалась с очень неприятными ситуациями, когда возникали общественные конфликты на почве создания, учреждения храмов, храмовых зданий. Наверное, у всех на слуху пресловутая Торфянка», — сказал Лебедев. Он выразил мнение, что данные ситуации «в значительной части обусловлены не тем, что люди что-то имеют против Русской православной церкви или создания религиозных объектов, а они зачастую выступают против того, чтобы храмовые здания, другие религиозные объекты создавались в парках, в каких-то иных для них значимых местах». Также он добавил: «Это говорит, прежде всего, о том, что общество не настроено против религиозных организаций, но нуждается в организации диалога для решения этих организационных, технических вопросов».

Однако религиозные организации и муниципальные власти, даже пройдя все предусмотренные законодательством процедуры, в том числе, общественные слушания, не застрахованы от протестных акций, в ходе которых протестующие активисты обвиняют муниципалитет в неправильном проведении общественных слушаний или не учете мнений противников строительства культового сооружения.

В конце июля 2015 года в парке Блюхера в г. Екатеринбурге началось строительство лютеранской церкви. Это вызвало протест со стороны жителей близлежащих домов, которые разбили палаточный городок и препятствовали началу строительных работ, хотя с точки зрения действующего законодательства, евангельско-лютеранская община прошла все необходимые процедуры от заявки на выделение земли, проведение общественных слушаний, принятия решения о переводе земли в земли религиозного назначения, согласования проекта и получения разрешения на строительство. Акции протеста сопровождались ксенофобскими лозунгами в отношении немецкой общины.

Под давлением общественности департамент архитектуры, градостроительства и регулирования земельных отношений мэрии Екатеринбурга получил археологическое заключение «Научно-производственного центра по охране и использованию памятников истории и культуры Свердловской области». Согласно исследованию, участок, на котором хотели построить кирху, является бывшим немецким кладбищем, что делало невозможным строительство на нем каких-либо объектов.

В Нижнем Новгороде в июле 2019 года, где инициативная группа жителей заявила о подтасовке итогов общественных слушаний по поводу строительства часовни в честь иконы Божьей Матери «Всецарица» в сквере памяти погибших милиционеров на улице Прыгунова в Автозаводском районе. По их словам, местные жители высказались за сохранение и благоустройство парка, а районная комиссия исказила итоги публичных слушаний и учла в протоколах мнения сторонних людей, что противоречит закону.

Под строительство часовни Нижегородская епархия РПЦ в 2016 году получила земельный участок площадью около 2 тыс. кв. м и добивалась его перевода из зоны парков в категорию культовой застройки. Мнения местных жителей по поводу строительства часовни разделились. Одни устраивают пикеты за сохранение и благоустройство сквера, прося перенести храм в другое место и считая 14 церквей в районе достаточными для верующих. Другие приветствуют появление часовни, обвиняя оппонентов в работе на зарубежные структуры.

В письме на имя главы градостроительного департамента Нижегородской области Марины Раковой противники строительства храма сообщили, что районная комиссия подтасовала итоги голосования. По словам активистов, за полтора часа обсуждений свое мнение о ситуации публично выразили 24 человека с учетом властей и представителей СМИ, и «за сквер» высказались 16 человек, «за храм» — пятеро. Однако в итоговом заключении комиссия указала, что сохранение сквера поддержали девять участников, а 11 человек проголосовали за строительство церкви. «Отметим, что «за сквер» выступали местные жители, проживающие в непосредственной близости от сквера, а «за храм» выступали либо не местные жители, либо не представившиеся»,— говорилось в тексте письма. Тем самым, по мнению заявителей, заключение по слушаниям «содержит манипуляции», а комиссия «выдает желаемое за действительное». Также, по мнению авторов письма, никто из участников слушаний не говорил, что возведение храма с благоустройством прилегающей территории «имеет положительный социальный эффект», а «объект станет лаконичным завершением преображения сквера», как указано в заключении. Наконец, подготовленное сотрудниками администрации Автозаводского района заключение противоречило рекомендациями Минстроя РФ по оформлению документов по публичным слушаниям и содержит ошибки. Активисты просят учесть эти факторы и мнение местных жителей и не менять зонирование участка для строительства часовни. Под обращением подписались более тысячи человек, а итоги проведенного весной опроса местных жителей показали, что 86% респондентов против застройки сквера. С учетом этого, в январе 2020 года глава Автозаводского района Александр Нагин высказался за перенос строительства часовни в другое место.

В январе 2020 года жители нескольких домов на Старой Сортировке в г. Екатеринбурге, узнав о том, что рядом с их домами строится мусульманский молельный дом (его строила община «Нур-Усман», переехавшая после сноса мечети на ул. Декабристов), возмутились и начали собирать подписи, требуя прекратить строительство и убрать культовое сооружение. Люди опасались транспортного коллапса в дни мусульманских праздников. Владельцы квартир в доме на Технической, 149а боялись, что мусульмане в дни религиозных праздников будут нарушать привычный ход жизни, а близость к мечети плохо скажется на безопасности и развитии воспитанников детсада, который находится неподалеку. В обращении, под которым собирали подписи местные жители, власти были обвинены в том, что с жителями не проводилось согласование строительства мусульманского молельного дома. Мусульмане через СМИ ответили, что страхи жителей беспочвенны. После ряда публикаций, дальнейшего продолжения тема не получила и конфликт оказался исчерпан.

Наверное, самый крупный и резонансный конфликт, произошедший в России, это противостояние вокруг строительства Храма во имя святой великомученицы Екатерины возле театра драмы в мае 2019 года в самом центре Екатеринбурга, которое стало главным политическим событием года в Свердловской области, существенно повлиявшим на общественные настроения.

Речь идет о проекте восстановления Собора во имя святой великомученницы Екатерины, который ранее также носил название Градо-Екатеринбургский Екатерининский горный собор. Православный храм, сооружённый при основании города в 1723 году и разрушенный в 1930 году Находился в центре города, на левом возвышенном берегу реки Исети на перекрёстке Главного проспекта и Пушкинской улицы на Екатерининской площади (ныне площадь Труда).

В марте 2010 года Екатеринбургская епархия при поддержке губернатора Свердловской области Александра Мишарина объявила о намерении восстановить Екатерининский собор на площади Труда. Для его строительства должны были быть снесены фонтан и зелёные насаждения, и установлена каменная ограда по периметру храма, а под самим зданием организована подземная парковка. Вопрос о строительстве на площади Труда вызвал полемику в обществе: многие екатеринбургские деятели культуры, науки, политики и предприниматели высказались как «за» так и «против» проекта. По данным социологических опросов среди горожан число противников колебалось от 70 % до 92 %. После митингов протеста, собиравших до 10000 человек, Екатеринбургская епархия временно отказалась от идеи восстановления храма на историческом месте.

В марте 2016 года в СМИ появились сообщения о том, что епархия отказалась от планов восстановления собора на прежнем месте. Была выдвинута идея построить храм в районе Мельковской стрелки Городского пруда на насыпном острове, причём этот проект должен был внешне отличаться от прежнего храма: новый собор было предложено выстроить в русском стиле. Представители общественности вновь выступили с протестами против строительства храма: по примеру жителей Санкт-Петербурга, «обнимавших» Исакиевский собор в знак протеста против передачи его РПЦ, горожане несколько раз выходили «обнимать» городской пруд. Протестные акции собирали в 2017 году до 2000 человек. Власти города отреагировали на этот протест и проект был закрыт. В 2018 году инициаторы строительства решили возводить храм на другом берегу — возле театра драмы и областного правительства. Возникла проблема, связанная с тем, что ради собора придется почти полностью вырубить сквер на набережной городского пруда. Ряд горожан выразили возмущение тем, что их мнением не поинтересовались, а инициаторы строительства, власти и спонсоры поставили горожан перед фактом. В защиту сквера прошло несколько уличных акций, но они все же не стали столь заметными и массовыми, как «обнимание» пруда в 2017 году.

В ночь с 12 на 13 мая 2019 года в сквере около театра драмы на Октябрьской площади появился забор, которым огородили площадку для строительства храма. И, несмотря на то, что действия были законными (землю передали в аренду «Фонду Святой Екатерины» за четыре миллиона рублей под строительство религиозного объекта), несколько сотен несогласных вышли на акцию протеста вечером 13 мая. Люди водили хороводы, общались друг с другом, обсуждали будущую стройку.

Около часа спустя, ближе к 20:00, настроения изменились, и люди подошли вплотную к забору. Несмотря на выкрики «Не трогайте забор, это провокация!», горожане повалили конструкцию. Охранники, дежурившие внутри периметра, сгрудились около палатки в центре сквера. Предположительно, там находился первый камень храма святой Екатерины для торжественной закладки. В течение следующих двух часов не происходило ничего нового, но с наступлением темноты к скверу на Октябрьской площади подъехали бойцы «Академии единоборств Русской медной компании» с президентом Иваном Штырковым во главе. Появление спортсменов было связано с тем, что глава РМК Игорь Алтушкин наряду с другим крупным уральским промышленником, Андреем Козицыным, был инициатором и спонсором строительства храма святой Екатерины.

Спортсмены начали выталкивать протестующих горожан из периметра, который был огражден забором, при этом применяя силу (журналистам, освещавшим протест, сломали камеру, горожане жаловались на удары), матерились и скандалили. С криком «За храм!» бойцы восстановили забор и рассредоточились по его периметру, ведя точечные склоки с оставшимися по другую сторону горожанами. Из-за забора им кричали «За сквер!» и «Позор!» Наблюдавшие за происходящим полицейские не вмешивались в ситуацию. Когда бойцы РМК восстановили забор, и людям пришлось переместиться на тротуар, протестующие заблокировали дорогу на улице 8 Марта — Бориса Ельцина.

14 мая представителей протестующих принял у себя губернатор Свердловской области Евгений Куйвашев. Несмотря на состоявшийся диалог, вечером к месту строительства пришли 2 тысячи человек, начались стычки участников протеста с сотрудниками ОМОНа, прошли задержания более 20 человек — за мелкое хулиганство и нарушения правил дорожного движения (протестующие частично перекрывали улицу Ельцина). 15 мая в сквере прошел флешмоб против строительства храма, протестующие использовали вспышки фотокамер и фонарики. За эти вечер и ночь полиция задержала уже 70 человек, более 20 участников протеста отправились под арест.

В Екатеринбургской епархии заявили, что при решении о возведении храма учитывались интересы разных групп. Протестующих там обвинили в попытке расколоть общество. 15 мая пресс-секретарь президента Дмитрий Песков осудил нарушение закона протестующими, а 16 мая лично позвонил в компанию, занимающуюся стройкой, и по итогам заявил: «Информация о том, что храм является лишь составной частью большого плана застройки и что там предусмотрены здания и центры, не соответствует действительности». Ранее информационное интернет-издание The Bell со ссылкой на материалы общественных слушаний сообщало, что в проекте застройки содержатся также офисные и жилые здания.

Приостановить противостояние удалось после того, как один из уральских журналистов попросил Президента РФ Владимира Путина высказать свою позицию по конфликту вокруг храма. Президент предложил спросить мнение местных жителей. После этого власти Екатеринбурга согласились провести опрос горожан и приостановили строительные работы. Глава Екатеринбурга Александр Высокинский заявил, что на проведение опроса уйдет около двух недель. До этого момента работы над строительством храма будут приостановлены. 22 мая был опубликован опрос ВЦИОМа, согласно которому 74% жителей Екатеринбурга выступают против строительства храма в сквере. Губернатор Евгений Куйвашев, опираясь на итоги исследования, предложил найти новое место для строительства храма. Он признал, что при подборе площадки были допущены ошибки.

В результате при городской администрации была создана комиссия, в которую вошли представители городских властей, депутаты Городской думы, общественники и представители протестующих, главной задачей которой было выработать устраивающий все стороны вариант проведения городского опроса. Подготовка к опросу заняла пять месяцев и сопровождалась бурными спорами. Спорили о том, в какой форме пройдет опрос, в какие сроки, кто в нем будет участвовать — а главное, какие площадки будут вынесены на голосование. Важным промежуточным итогом стало исключение из списка площадок сквера у Драмтеатра. В итоге волевым решением дискуссия была остановлена на том варианте, который и был реализован: опрос в один день на специальных участках, в котором могут участвовать все горожане с активным избирательным правом. В результате 14 октября в опросе приняло участие свыше 100 тысяч человек, которые должны были выбрать между двумя предполагаемыми площадками. И хотя для легитимности опроса достаточно было всего лишь 1% от числа зарегистрированных избирателей, явка составила почти 9%. Подсчет голосов на первом общегородском опросе продолжался более 13 часов. За это время обработали 97 тысяч бюллетеней. По итогам почти 58% проголосовавших выбрали территорию бывшего приборостроительного завода, который также располагается на берегу реки Исеть, но напротив сквера, вокруг которого разгорелся конфликт. Данный общегородской опрос стал первым в России подобным способом изучения общественного мнения по строительству культового сооружения. И, самое главное, с помощью общегородского опроса конфликт вокруг храма был разрешен.

Ситуация в Екатеринбурге оказало серьезное влияние на ряд аналогичных проектов в других городах Российской Федерации. На фоне событий в Екатеринбурге 15 мая мэр Красноярска Сергей Еремин сообщил об отказе от планов строительства храма на территории сквера между улицей Баумана и Свободным проспектом. Городская комиссия по подготовке проекта правил землепользования порекомендовала отказать Красноярской епархии РПЦ в предоставлении разрешения на строительство, поскольку перед этим на публичных слушаниях красноярцами проголосовали против проекта строительства храма 480 голосами против 218.

20 мая 2019 года стало известно, что администрация Челябинска отложила на неопределенный срок рассмотрение вопроса о строительстве часовни святой Татьяны в сквере напротив Южно-Уральского госуниверситета в центре города. «Опыт, который был в Екатеринбурге, должен быть изучен. У нас в текущем режиме строительство приостановлено. Мы изучим общее мнение жителей, и потом будет приниматься окончательное решение», - прокомментировал решение мэр города Вадим Елистратов. Хотя в октябре 2018 года на публичных слушаниях горожане, как и в Красноярске, высказались против строительства. Но тогда же на закрытом заседании комиссии по градостроительству и землепользованию депутаты одобрили идею строительства часовни, а в начале 2019 года идею поддержал правящий архиерей Челябинской митрополии Григорий. «Надеюсь, что люди поймут необходимость этой часовни, а мы, со своей стороны, все сделаем для того, чтобы она была в ближайшее время воздвигнута», - говорил митрополит. То есть на тот момент общественное мнение было проигнорировано, но события в соседнем городе заставили власти Челябинска по-новому взглянуть на эту проблему. Планы по строительству храмов были пересмотрены в Санкт-Петербурге, Ульяновске и ряде других городов.

Следует учитывать вышеприведенные примеры, когда органы местного самоуправления и религиозные организации либо выбирали не самые удачные места для строительства культовых сооружений (парки, скверы, рекреационные зоны, дворы жилых домов в плотной застройки и т.д.), либо организовывали проведение общественных обсуждений так, что об этом не знали жители соседних домов, либо не учитывали или игнорировали мнение противников строительства. Создание конфликтной ситуации приобретает негативный резонанс в средствах массовой информации и крайне отрицательно сказывается на состоянии этноконфессиональных отношений в муниципальном образовании.

Помочь в благополучном разрешении вопроса может широкое публичное обсуждение вопроса с участием жителей и инициативной группы. В связи с этим следует учитывать, что решение данных вопросов не является темой для взаимодействия исключительно органов власти и религиозных организаций, направлено в первую очередь на реализацию потребностей верующих, но должно обсуждаться и решаться совместно как с инициаторами строительства объекта религиозного назначения, так и с участием жителей района, где планируется возвести новый объект.

#

# E:\Методичка\miting.png

# 7. Учет общественного мнения при принятии решений о выдаче разрешений на строительство культовых объектов

В настоящее время в ряде регионов Российской Федерации используется следующий механизм учета общественного мнения и взаимодействия органов власти с религиозными и общественными организациями при подготовке и принятии решений о строительстве и выдаче разрешений на строительство культовых объектов.

При утверждении правил землепользования и застройки органами местного самоуправления размещение объектов культа относят к условно разрешенному виду использования земельных участков. В соответствии с полномочиями, предусмотренными федеральным законодательством в регионе при выдаче разрешений на условно разрешенный вид использования земельного участка инициативы религиозной организации подлежат **обсуждению на публичных слушаниях** с участием граждан, проживающих в пределах территориальной зоны, в границах которой расположен данный земельный участок (Федеральный закон от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Правовую основу публичных слушаний в настоящее время составляют следующие нормативно-правовые акты:

- Конституция РФ (статья 130 закрепляет возможность осуществления местного самоуправления путем других форм прямого волеизъявления граждан);

- Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 28);

- законы субъектов РФ о местном самоуправлении;

- уставы муниципальных образований;

- нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования.

При этом следует учитывать, что Федеральным законом от 29 декабря 2017 года № 455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ», наряду с публичными слушаниями, был введен институт «общественного обсуждения» градостроительных документов, предполагающий преимущественно «заочный» формат обсуждения (направление своего мнения по обсуждаемому вопросу организатору обсуждения, например посредством информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»), в то время как институт публичных слушаний, предполагает непосредственное «очное» обсуждение (присутствие лиц, желающих принять участие в обсуждении, в определенном месте) и представляет форму очного участия населения в управлении делами государства и/или местного сообщества, и это право защищено ч. 1 ст. 32 Конституции Российской Федерации.

Порядок проведения публичных слушаний (общественных обсуждений) по проектам градостроительных документов достаточно подробно урегулирован нормами ст. 51 Градостроительного кодекса РФ, введенной Федеральным законом № 455-ФЗ.

Согласно ч. 1 ст. 51 Градостроительного кодекса РФ общественные обсуждения или публичные слушания по вышеуказанным документам проводятся в соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и с учетом положений Градостроительного кодекса РФ.

Публичные слушания проводятся на ранних стадиях предпроектной деятельности (уровень концепций, эскизных предложений) с целью соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц при обсуждении и подготовке решений в области градостроительной деятельности.

Расходы, связанные сорганизацией и проведением публичных слушаний несет инициатор градостроительной деятельности. Объектом обсуждения с гражданами по поводу градостроительной деятельности является проектная документация, а конкретным предметом обсуждения - охраняемые законом интересы в области градостроительной деятельности.

В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре разработан модельный акт «Об утверждении Порядка организации и проведения публичных слушаний в муниципальных образованиях Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» (Распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 27 января 2017 года № 35-рп «Об одобрении проекта модельного муниципального правового акта, регулирующего порядок организации и проведения публичных слушаний в муниципальных образованиях Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»).

В Порядке указано, что особенности проведения публичных слушаний в области градостроительной деятельности определяются отдельным нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования с учетом Градостроительного кодекса РФ и стандартов, заложенных данным модельным проектом (например, Решение Думы города Лангепас «Об утверждении Порядка организации и проведения общественных обсуждений или публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности в муниципальном образовании городской округ город Лангепас», Решение Думы города Сургут «Об утверждении Порядка организации и проведения общественных обсуждений или публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности в городе Сургуте» и др.). В случае разработки в муниципальном образовании «единого» порядка организации и проведения публичных слушаний модельный проект надлежит доработать с учетом особенностей проведения публичных слушаний, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ.

Обязанности органов местного самоуправления при проведении публичных слушаний заключаются в следующем:

1. Предварительно проинформировать общественность о слушаниях (место, время, тема, цель проведения слушаний), чтобы участники имели возможность изучить документы и подготовить свои предложения.

2. Обеспечить доступ общественности к информации по вопросу, выносимому на публичные слушания.

3. Подготовить место проведения слушаний, достаточное для участия в обсуждении всех заинтересованных лиц.

4. Привлечь к обсуждению экспертов (специалистов) по вопросу, вынесенному на общественные слушания.

5. Организовать регистрацию участников слушаний.

6. Обеспечить наличие в месте проведения публичных слушаний полного комплекта документов по обсуждаемому проекту.

7. Организовать ведение протокола публичных слушаний, а при возможности — их аудио- или видеозапись.

8. Составить итоговые документы публичных слушаний (протокол, заключение и т.п.).

Эксперты в области права отмечают следующие наиболее распространенные ошибки, которые могут привести к удовлетворению судами исков по признанию результатов публичных слушаний недействительными:

1. **Нарушение** регламентированного **порядка опубликования, распространения оповещения населения** о проведении публичных слушаний.

2. **Не предоставление возможности населению ознакомиться с документальными материалами**, выносимыми на публичные слушания. Особенно это касается вопросов землепользования и градостроительной деятельности, когда опубликованные материалы на официальном сайте администрации муниципального образования или в СМИ ввиду низкого разрешения не позволяют прочесть указанные в них текстовые сведения, в том числе наименование зон, наименование географических объектов и иные сведения, необходимые для понимания устанавливаемых правовых норм неопределенным кругом лиц. Отсутствие свободного доступа к данной информации в администрации муниципального образования.

3. **Нарушение установленного порядка проведения собрания граждан**. Выносимые на повестку дня вопросы не соответствуют теме публичных слушаний. Отсутствие учета граждан, присутствующих на публичных слушаниях.

4. **Нарушения в протоколе проведения публичных слушаний**:

- несоответствие протокола публичных слушаний реальному процессу публичных слушаний, особенно если осуществляется аудио- , видеозапись собрания граждан;

- подписание протокола неуполномоченными лицами;

- отсутствие учета высказанных гражданами предложений и замечаний, либо искажение их смысла;

- мнимые голоса.

5. **Отсутствие в итоговом документе** по результатам проведенных публичных слушаний (заключение) **перечня замечаний и предложения,** поступивших от граждан, а также оснований для их отклонения.

Для повышения значимости, а также эффективности такого института как публичные слушания рекомендуется предусмотреть следующее:

1. Основной целью публичных слушаний является выяснение преобладающего мнения населения по тому или иному вопросу. Если же жители не приходят на публичные слушания, то за их мнение может быть выдано мнение узкой группы жителей, по разным причинам принявших участие в публичных слушаниях

Население муниципального образования должно быть оповещено о предстоящих публичных слушаниях с использованием одновременно всех источников информации:

**Печатные СМИ**

Периодические муниципальные газеты рекомендуется обязательно использовать для населенных пунктов с населением менее 10 тыс. человек, в случае низкой обеспеченности жителей Интернетом (менее 50% семей имеют домашний доступ к глобальной сети). Информацию о планируемой разработке проекта и мероприятиях по вовлечению следует помещать на первую полосу, крупным заметным шрифтом. При составлении текста следует избегать профессиональных терминов и формулировок, которые могут быть непонятны неспециалистам. Информация должна быть исчерпывающей в плане содержания, но максимально лаконичный, рекомендуемый объем: не более 1500 знаков.

**Сайт администрации**

Размещать информацию на сайте администрации следует в обязательном порядке при разработке любого типа документа. Информация должна быть размещена на главной странице сайта, на видном месте. Не рекомендуется размещать информацию таким образом, чтобы пользователю сайта было необходимо прокручивать страницу вниз, либо переходить с главной страницы в другие разделы сайта. Требования к содержанию и объему информации аналогичны требованиям к печатным СМИ.

**Социальные сети**

Является одним из наиболее эффективных способов информирования жителей. При этом следует учитывать, что некоторые категории населения не являются активными пользователями соцсетей, поэтому для них следует применять иные способы информирования. При размещении информации в соцсетях следует использовать официальные страницы администрации муниципалитета, а также популярные у жителей группы и публичные страницы.

**Наружная реклама**

Такой тип информирования охватывает все категории населения, включая жителей, которые не пользуются соцсетями и не посещают сайт администрации муниципалитета. Размещать материалы следует на специально отведенных для этого информационных стендах и рекламных конструкциях, а также использовать почтовую рассылку. Информация должна быть заметной, разборчивой и считываться на расстоянии. Рекомендуется дополнять информацию ссылками/QR-кодами на страницы в соцсетях и на сайты, на которых жители смогут подробнее узнать о планируемой разработке документа, форматах вовлечения, датах и адресах проведения мероприятий.

**Информационные стенды, оборудованные около зданий районных администраций**

В случае необходимости могут быть применены иные формы информирования жителей, включая использование телевидения, телефонных звонков, социальной рекламы и др. методов, позволяющих обеспечить необходимый охват целевой аудитории.

2.Для проведения публичных слушаний, должны быть выбраны: дата и время, объективно позволяющие каждому присутствовать на публичных слушаниях.

Рекомендуется проводить публичные слушания, как правило, в будние дни с 18:00 до 23:00, в выходные с 10:00 до 19:00. Не допускается назначение публичных слушаний на нерабочий праздничный день. В предпраздничный, а также в день после праздника такие мероприятия также проводить категорически не рекомендуется.

3. Повышение правовой активности населения муниципального образования, а также повышение заинтересованности жителей путем их вовлечения в решение вопросов развития и благоустройства муниципального образования.

Таким образом, для эффективного проведения публичных слушаний необходимо обеспечить организованное и регулярное участие легитимных представителей микрорайонов, улиц, домов, органов территориального общественного самоуправления и других значимых сообществ местных жителей. Очевидно, что подобная процедура проведения публичных слушаний во многом снимет их митинговый характер, снизит вероятность искажения действительного мнения населения и будет способствовать налаживанию постоянного и продуктивного диалога жителей и власти.

Строительство культовых объектов в настоящее время должно обязательно сопровождаться благоустройством территории, учитывая интересы детей, молодежи, людей пожилого возраста и людей с ограниченными возможностями. Очень важно, чтобы их строительство сопровождалось организацией социальной инфраструктуры, это не только место соборной молитвы верующих, но и духовный, культурный, просветительский центр. Необходимо выступать за комплексное развитие территорий районов, где строятся культовые объекты с учетом интересов и мнения жителей. Нерешенность этих вопросов часто становится предметом разногласий при обсуждении предстоящего строительства культовых объектов. В этих вопросах необходимо добиваться максимального общественного согласия, учитывая в то же время разумные аргументы тех, кто положительно воспринимает сам факт возведения культовых объектов.

Центр городских компетенций Агентства стратегических инициатив (АСИ) совместно с Минстроем России разработал Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды. Документ позволит региональным органам исполнительной власти и местного самоуправления повысить качество городской среды с учетом особенностей территорий и на основе мнения жителей. Документ описывает более 20 форматов работы с жителями по четырем уровням вовлечения - это могут быть фокус-группы и глубинные интервью, лекции и экскурсии, воркшопы, инициативное бюджетирование, государственно-частное партнерство. Почти все форматы доступны онлайн.

Помимо общественных слушаний можно выделить следующие формы участия населения в обсуждении и принятии решений при строительстве культовых объектов:

- проведение социологических опросов;

- письменное обращение граждан в органы местного самоуправления;

- обсуждение в средствах массовой информации;

- сходы (собрания), конференции;

- градостроительный референдум;

- общественный контроль, включая независимую экспертизу.

После проведения публичных слушаний (общественных обсуждений) местной религиозной организацией во взаимодействии с Администрацией муниципального образования может создаваться благотворительный фонд содействия строительству культового объекта, который открывает банковский счет для аккумулирования денежных средств, проводит подбор строительной подрядной организации, занимается разработкой проектно-сметной документации и согласованием отвода земельного участка под строительство культового объекта в соответствии с генпланом застройки территории муниципального образования.

Таким образом, Администрации муниципального образования необходимо не допускать разногласий и контролировать процессы на всех этапах подготовки и принятия решения о строительстве культового объекта:

- обоснование и согласование необходимости строительства культового сооружения с учетом реальных показателей посещаемости культовых сооружений и их кадрового обеспечения;

- выбор места для строительства;

- проведение публичного общественного обсуждения по проектам планировки и межевания территории муниципального образования при выборе места возведения культового сооружения;

- создание благотворительного фонда содействия строительству;

- определение порядка взаимодействия всех участников решения вопроса, путем заключения соответствующих соглашений.

В целях контроля за соблюдением требований, предусмотренных подпунктом «б» пункта 2 перечня поручений Президента Российской Федерации по противодействию религиозному экстремизму
от 19 февраля 2013 года № Пр-336 Администрации муниципального образования рекомендуется направлять в Департамент внутренней политики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры информацию об итогах проведенных мероприятий по подготовке и принятию решения на выдачу разрешения на строительство культового объекта (в течение 10 рабочих дней).

# 8. Список использованных источников и литературы

**Нормативно-правовые акты и документы**

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации
2. Гражданский кодекс Российской Федерации
3. Закон г. Москвы от 16 июля 1997 года «Об основах платного землепользования в городе Москве»
4. Земельный кодекс Российской Федерации
5. Конституция Российской Федерации
6. Модельный акт «Об утверждении Порядка организации и проведения публичных слушаний в муниципальных образованиях Ханты-Мансийского автономного округа-Югры»
7. НПБ 108-96 Нормы пожарной безопасности, Культовые сооружения, Противопожарные требования
8. Памятка Федерального агентства по делам национальностей для федеральных государственных гражданских служащих, государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации и муниципальных служащих органов местного самоуправления по вопросам взаимодействия с национальными и религиозными объединениями
9. Перечень поручений Президента Российской Федерации по противодействию религиозному экстремизму от 13 февраля 2013 года № Пр-336.
10. Письмо Минэкономразвития России от 30.06.2015 № Д23и-3010 «О перечне документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов»
11. Постановление Правительства РФ № 1165 от 05.09.2019 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) религиозных организаций и формы паспорта безопасности объектов (территорий) религиозных организаций».
12. Решение Думы 28 июня 2018 года № 304-VI ДГ г. Сургута «Об утверждении Порядка организации и проведения общественных обсуждений или публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности в городе Сургуте»
13. Свод правил. 258.1311500.2016 от 01.01.2017 г. Объекты религиозного назначения. Требования пожарной безопасности
14. СП 31-103-99 от 27.12.1999 г. Свод правил по проектированию и строительству. Здания, сооружения и комплексы православных храмов.
15. СП 391.1325800.2017 от 23.06.2018 г. Храмы православные. Правила проектирования.
16. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
17. Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»
18. Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»
19. Федеральный закон от 30.11.2010 № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности»

**Книги, статьи и интернет-публикации**

1. 131-ФЗ. Публичные слушания. <https://131fz.ru/primenenie/publichnye-slushaniya/>
2. 5 ошибок проведения общественных (публичных) слушаний, могущих привести к отмене их результатов в судебном порядке <http://xn--80axj.xn--80asehdb/5-oshibok-provedeniya-obshhestvennyx-publichnyx-slushanij-mogushhix-privesti-k-otmene-ix-rezultatov-v-sudebnom-poryadke/>
3. Конфликты вокруг строительства и использования культовых зданий: итоги 2018 года<https://www.sova-center.ru/religion/publications/2019/03/d40762/>
4. Краткое руководство о порядке действий при оформлении земельных участков, проектировании и строительстве православных храмов в городе Москве <http://www.fedmp.ru/document/kratkoe-rukovodstvo-o-poryadke-dejstvij-pri-oformlenii-zemelnyh-uchastkov-proektirovanii-i-stroitelstve-pravoslavnyh-hramov-v-gorode-moskve/>
5. Максимов С.В. Публичные слушания. Вопросы и ответы. Пермь 2016. 39 с.
6. На сквере ставят крест. Нижегородцы заявили о фальсификации публичных слушаний по строительству храма <https://www.kommersant.ru/doc/4060966#id1749955>
7. Опыт Нижегородской области в строительстве мечетей <http://dumrf.ru/dumer/speeches/5872>
8. Оформление разрешительной документации на строительство храма (храмового комплекса), г. Архитектурно-строительный отдел, Ханты-Мансийская митрополия, Ханты-Мансийск, 2015 <http://ugraeparhia.ru/assets/2016/09/Oformlenie_razresheniya-_na_stroitelstvo-1.pdf>
9. Патриарх Кирилл: В вопросах строительства храмов необходимо добиваться максимального общественного согласия <https://www.pravmir.ru/patriarx-kirill-v-woprosax-stroitelstva-xramov-neobxodimo-dobivatsya-maksimalnogo-obshhestvennogo-soglasiya/>
10. Перфильева Е.В., Судакова Н.В., Белосохова А.С. Методические рекомендации по проведению публичных слушаний при осуществлении градостроительной деятельности. – Новокузнецк: КРОО «ИнЭкА», 2007. – 28 с. <https://ineca.ru/?dr=projects&projects=publications&docname=16/broshure>
11. Порядок оформления земельно-правовых отношений для проектирования и строительства православных храмовых комплексов <http://www.fedmp.ru/wp-content/uploads/2016/02/zemlya._poryadok_oformleniya.pdf>
12. Порядок согласования процедуры возведения культовых зданий и сооружений религиозного назначения на территории муниципальных образований Астраханской области <https://liman.astrobl.ru/press-release/poryadok-soglasovaniya-procedury-vozvedeniya-kultovyh-zdaniy-i-sooruzheniy>
13. Проблемы реализации свободы совести в России в 2015 году<https://www.sova-center.ru/religion/publications/2016/03/d34099/>
14. Проблемы реализации свободы совести в России в 2016 году<https://www.sova-center.ru/religion/publications/2017/03/d36694/>
15. Проблемы реализации свободы совести в России в 2017 году<https://www.sova-center.ru/religion/publications/2018/04/d39116/>
16. Проблемы реализации свободы совести в России в 2019 году<https://www.sovacenter.ru/religion/publications/2020/03/d42165/#_Toc509950632>
17. Протесты против строительства православных храмов в российских СМИ <https://www.m13.ru/materials/analytics/5-media-church-2015-2019>
18. Против строительства храмов за пять лет протестовали жители 28 городов России <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2019/05/21/802088-protiv-stroitelstva-hramov>
19. Рекомендации по организации общественного участия в реализации проектов комплексного благоустройства городской среды, Минстрой России, 2017 <https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/ad6/prezentatsiya-rekomendatsii-po-organizatsii-obshchestvennogo-uchastiya-v-realizatsii-proektov-kompleksnogo-blagoustroystva-sredy.pdf>
20. Религиозные организации в России <https://rosinfostat.ru/religioznye-organizatsii/>
21. Сигарев А.В. Публичные слушания: типичные проблемы муниципально-правового регулирования порядок проектирования, согласования, строительства и ввода объекта эксплуатацию <https://www.hse.ru/data/2014/03/05/1333111343/publichnye_slushaniya.pdf>
22. Сколько в России храмов, кто их строит и зачем они нужны: разбор редакции <https://1000sovetov.ru/article_skolko-v-rossii-khramov-kto-ikh-stroit-i-zachem-oni-nuzhny-razbor-redakcii>
23. Соловьев С.Г. Теоретические и практические проблемы проведения публичных слушаний в Российской Федерации Правовая культура 2016 № 3(26) <http://legal-culture.sarrpa.ru/images/legalculture/PDF/3-2016/017-027-Solovev-S-G.pdf>
24. Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды. Подготовлен Центром городских компетенций Агентства Стратегических Инициатив совместно с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ. <https://100gorodov.ru/attachments/1/ad/7f04fc-75c2-4397-9fe4-5e58246ae252/C%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82_%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B3%D0%BE_%D1%83%D1%87%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%8F.pdf>
25. Строительство культовых зданий: государство помогает или запрещает? Правовые коллизии в функционировании культовых объектов в России обсудили в ОП РФ<https://www.oprf.ru/ru/press/news/2019/newsitem/48421>
26. Строительство объектов религиозного назначения: этапы и порядок подготовки к строительству, Синергия-пресс, Москва, 2020, Выпуск №4, 2020.
27. Хроника протестов против строительства мечетей. 1 июля, 2019<https://www.kramola.info/vesti/religija/hronika-protestov-protiv-stroitelstva-mechetey>
1. Разработан Департаментом внутренней политики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры при участии Старостина А.Н. кандидата исторических наук, доцента кафедры теологии Уральского государственного горного университета, доцента кафедры археологии и этнологии Уральского федерального университета имени первого Президента России Б.Н. Ельцина, члена Консультативного совета по делам национальностей Свердловской области, члена Общественного совета при Министерстве общественной безопасности Свердловской области, член Общественного совета при Департаменте внутренней политики Свердловской области, эксперта Общественной палаты Свердловской области, эксперта Российского совета по международным делам. [↑](#footnote-ref-1)