

Научная статья

УДК 34.047

DOI: 10.35854/2219-6242-2022-1-84-88

Общественные обсуждения и публичные слушания как форма прямого волеизъявления в Российской Федерации

Эмма Алексеевна Шаряпова^{1✉}, Владислав Эдуардович Обухович²,
Иван Сергеевич Таубе³

^{1, 2, 3} Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный
университет, Санкт-Петербург, Россия

¹ sharyapova.emma@yandex.com✉, <https://orcid.org/0000-0002-3239-4644>

² o.v.e.blues@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-8767-3990>

³ ivan.taube@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-2592-1490>

Аннотация. В статье освещены вопросы формирования гражданского общества вокруг градостроительной деятельности. Закрепленные в градостроительном законодательстве понятия «общественные обсуждения» и «публичные слушания» вызывают интерес у теоретиков, градостроителей не только потому, что это — обязательный этап при принятии градостроительных документов, но и в связи с тем, что всё чаще граждане обращаются к своему праву на прямое волеизъявление в форме общественных обсуждений и публичных слушаний. Авторами предложены возможные пути повышения гражданской активности местного населения муниципального образования.

Ключевые слова: градостроительство, строительство, местное население, граждане РФ, публичные слушания, общественные обсуждения

Для цитирования: Шаряпова Э. А., Обухович В. Э., Таубе И. С. Общественные обсуждения и публичные слушания как форма прямого волеизъявления в Российской Федерации // Социология и право. 2022. Т. 14. № 1. С. 84–88. <https://doi.org/10.35854/2219-6242-2022-1-84-88>

Original article

Public discussions and public hearings as a form of direct expression of will in the Russian Federation

Emma A. Sharyapova^{1✉}, Vladislav E. Obukhovich², Ivan S. Taube³

^{1, 2, 3} St. Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering,
St. Petersburg, Russia

¹ sharyapova.emma@yandex.com✉, <https://orcid.org/0000-0002-3239-4644>

² o.v.e.blues@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-8767-3990>

³ ivan.taube@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-2592-1490>

Abstract. The article raises questions of the formation of civil society around urban planning. The concepts of “public discussions” and “public hearings” enshrined in urban planning legislation are of interest to theorists and urban planners, not only because this is an obligatory stage in the adoption of urban planning documents, but also because more and more often citizens are turning to their right to direct expression of will in the form of public discussions and public hearings. The authors tried to analyze and suggest possible ways to increase the civic engagement of the local population of the municipality.

© Шаряпова Э. А., Обухович В. Э., Таубе И. С., 2022

Keywords: urban planning, construction, local population, citizens of the Russian Federation, public hearings, public discussions

For citation: Sharyapova E. A., Obukhovich V. E., Taube I. S. Public discussions and public hearings as a form of direct expression of will in the Russian Federation. *Sociology and Law. 2022;14(1):84-88* (In Russ.). <https://doi.org/10.35854/2219-6242-2022-1-84-88>

Появление в градостроительном законодательстве таких понятий, как «общественные обсуждения» и «публичные слушания», является своевременным и значимым потому, что через эти понятия реализуется конституционное право граждан на благоприятные условия жизни. Понятийно-категориальный аппарат не содержит ни в одном правовом акте значений данных понятий. Поэтому предлагаем называть их формами прямого волеизъявления.

Это объясняется тем, что в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) рассмотрено понятие «публичные слушания», ему посвящена одна из статей. В указанном законе перечислены формы прямого волеизъявления граждан, однако в перечень публичные слушания не вошли. При этом в ст. 25 установлена еще одна форма созыва граждан по принятию проектов генеральных планов и внесения изменений в них, по принятию Правил землепользования и застройки и внесения изменений в них, а также по проектам планировки территорий и внесения изменений в них. Обратим внимание на то, что в ст. 25 понятия «общественные обсуждения» и «публичные слушания» разделены союзом «или». Это означает, что допустимо наличие одного из видов волеизъявления граждан, а также приемлемы оба понятия.

Градостроительным кодексом Российской Федерации (РФ) закреплена обязательность проведения общественных обсуждений и публичных слушаний при принятии таких важных документов, как Генеральный план, Правила землепользования и застройки, планировка территорий. Это объясняется и одним из принципов градостроительного законодательства: участием граждан в градостроительной деятельности. Перечисленные градостроительные документы принимают, кроме городов федерального значения, органы местного самоуправления. Значимость этих документов для местного населения муниципального образования объясняется тем, что в Генеральном плане содержится План стратегического развития муниципального образования на длительный срок, Правила землепользования и застройки аккумулируют в себе основные требования и ограничения относительно земельных участков при застройке в данном муниципальном образовании, а планировка территории указывает на точечное формирование развития города в форме объекта капитального строительства. Данные документы жизненно важны для местного населения, поскольку строительство объектов транспортной, социальной инфраструктуры, иные виды отражены и в схемах, и на картах.

Значимым является принятие такого документа территориального развития, как Генеральный план. Территориальное развитие в последние годы в России претерпевает концептуальное изменение. Это вызвано в первую очередь направлением строительства жилых домов в рамках комплексного и устойчивого развития территории, которое предполагает не только обеспечение граждан комфортным, качественным и доступным жильем, но и жильем с благоустроенной инфраструктурой. Благоустроенность придомовой территории не первый год является одним из требований для строительных компаний. Однако комфортное и устойчивое развитие территории предполагает не только это. Современные требования, предъявленные к девелоперам, состоят в наличии социальной инфраструктуры

(больниц, поликлиник, школ, детских садов и т. д.), а также транспортной, что предполагает близость остановок и комплекс видов транспорта с несколькими маршрутами. Закрепленные разными по форме правовыми актами требования к строительству создают дополнительные сложности для строительных компаний, поскольку без этого невозможен ввод в эксплуатацию жилого дома. Политика государства, предусматривающая комплексное и устойчивое развитие территории, направлена на реализацию права граждан на благоприятные условия жизни.

Обсуждение строительства того или иного объекта капитального строительства сопряжено с интересами местных жителей и их благополучием. Поэтому эффективное и грамотное проведение общественных обсуждений и публичных слушаний служит одним из вопросов градостроительной конфликтности. Зачастую данная форма изъяснения проходит формально. Это объясняется многими причинами, в том числе и низкой явкой граждан. Попытаемся рассмотреть и проанализировать понятия «общественные обсуждения» и «публичные слушания», выявить разницу между ними и предложить пути совершенствования, ведущие к повышению гражданской активности местного населения.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и Градостроительном кодексе РФ отсутствует определение понятия «публичные слушания». М. С. Шайхуллин определяет данное понятие как «возможность граждан влиять на содержание принимаемых муниципальных правовых актов», как «важное средство муниципальной демократии» [1].

Публичные слушания и общественные обсуждения представляются схожими, но не идентичными институтами. Так, основное отличие общественных обсуждений от публичных слушаний, как указано министром строительства и ЖКХ России Михаилом Менем, состоит в заочном характере этой формы выявления мнения граждан [2], что прослеживается при сравнении процедур их проведения. Проект, рассматриваемый на общественных обсуждениях, размещают на официальном сайте уполномоченного органа местного самоуправления. Не предусмотрена организация собраний с очным присутствием его участников при проведении общественных обсуждений, в то время как при проведении публичных слушаний такие собрания обязательны.

Рассмотрение Генерального плана на очных собраниях сопровождается рядом проблем, существенно снижающих круг потенциальных участников публичных слушаний. Во-первых, публичные слушания проводятся один раз, и они ограничены по времени. Часто слушания проходят в рабочее время. Аналитические данные свидетельствуют о том, что более трех четвертей муниципальных образований в России проводят такие слушания исключительно в рабочее время. Во-вторых, место их проведения может находиться в значительном удалении от места жительства некоторых граждан. Более того, эти обстоятельства затрудняют, а иногда и исключают участие в публичных слушаниях инвалидов и лежачих больных.

В-третьих, подразумевается, что публичные слушания проводят в помещениях, что ограничивает число посетителей с учетом размеров таких помещений. Если даже для проведения публичных слушаний выбирать помещение, предназначенное для массовых мероприятий (например, актовый зал школы, культурного центра и др.), с учетом того, что в соответствии с Градостроительным кодексом РФ участниками могут быть все, кто проживает на территории, в отношении которой подготовлен проект Генерального плана или изменений в Генеральный план, такое помещение может не вместить всех желающих.

Общественные обсуждения, напротив, видятся более удобной формой выявления мнения граждан, с учетом возможности проведения их дистанционно

с использованием интернета. Участнику общественных обсуждений не придется «подстраивать» свой распорядок дня, брать отгул на рабочем месте. Однако существует мнение, что проведение общественных обсуждений в режиме онлайн, без очного этапа, нарушает права и законные интересы лиц, не владеющих информационными технологиями либо не имеющих к ним доступа. Кроме того, по мнению общественников, внедрение информационных платформ для организации общественных обсуждений в электронном виде приведет к дополнительным тратам бюджета муниципального образования [3].

С первым тезисом можно согласиться с оговорками. Сегодня большинство россиян имеют доступ к сети Интернет. По данным установочного исследования проекта *WEB-Index*, в феврале-ноябре 2020 г. интернетом в России хотя бы раз в месяц пользовались в среднем 95,6 млн человек или 78,1 % населения всей страны старше 12 лет. В среднем за день в интернет выходили 87,1 млн человек или 71,1 % населения России [4].

Высокий рост пользователей интернета среди россиян отмечается и на официальном уровне. Так, в сообщении информационного агентства ТАСС приведены слова главы Роскомнадзора Андрея Липова о том, что количество пользователей интернетом в России в 2021 г. достигло 124 млн человек, что составляет 85 % от населения страны [5]. Таким образом, большинство потенциальных участников общественных обсуждений способны пройти указанную процедуру. Для остальных органами муниципального образования могут быть организованы специальные площадки, где им будут обеспечен доступ к соответствующим информационным платформам и даны необходимые консультации по работе с ними. В качестве таких мест могут быть использованы многофункциональные центры (МФЦ), общественные библиотеки, обеспеченные доступом к интернету, иные оборудованные помещения.

Указанная форма предпочтительна и в сложившихся эпидемиологических условиях. Так, при определении места проведения публичных слушаний, в целях соблюдения требований к социальной дистанции между их участниками, местным органам власти следует выбирать просторные и хорошо проветриваемые помещения, которых может не оказаться на территории муниципального образования.

В качестве примера реализации принципа ответственности органов государственной власти субъектов РФ за обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека выступает Закон города Санкт-Петербурга от 7 июня 2021 г. № 247-55. В целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) указанным законом внесены изменения в законодательные акты Санкт-Петербурга в сфере градостроительной деятельности, предусматривающие возможность проведения не только публичных слушаний, но и общественных обсуждений в установленных законом случаях, что должно обеспечить возможность участия в обсуждении градостроительной документации жителей города без риска для их здоровья [6].

Ввиду изложенного предлагаем использовать общественные обсуждения как единственную форму выявления мнения граждан. Особое значение общественные обсуждения и публичные слушания имеют для реализации государственных задач по комплексному и устойчивому развитию территории. Это — новое понятие, предполагающее в первую очередь комплексное развитие транспортной инфраструктуры и социальной инфраструктуры. Являющиеся необходимыми при строительстве такие виды инфраструктуры предполагают учет потребностей в строительстве соответствующих объектов, необходимых для общества, а также учет мнения населения муниципального образования.

Список источников

1. *Шайхуллин М. С.* Конституционно-правовые гарантии местного самоуправления в Российской Федерации. М.: Юрлитинформ, 2016. 304 с.
2. В России предложили заменить публичные слушания на общественные обсуждения // РИА Новости. 2017. 3 августа. URL: <https://ria.ru/20170803/1499673868.html> (дата обращения: 11.02.2022).
3. ОП РФ считает, что в общественных обсуждениях по вопросам градостроительства через Интернет должна быть очная стадия // Гарант.ру: информационно-правовой портал. URL: <https://www.garant.ru/news/1147693/> (дата обращения: 11.02.2022).
4. Аудитория интернета в России в 2020 году // Mediascope.net. 2021. 12 января. URL: <https://mediascope.net/news/1250827/> (дата обращения: 11.02.2022).
5. Число пользователей интернета в России достигло 124 млн // ТАСС. 2021. 19 октября. URL: <https://tass.ru/obschestvo/12698757> (дата обращения: 11.02.2022).
6. Дайджест «Коронавирус COVID-19» // Центральная городская публичная библиотека имени В. В. Маяковского. URL: https://pl.spb.ru/readers/covid_19/page_3.php (дата обращения: 11.02.2022).

Информация об авторах

Э. А. Шаряпова — кандидат философских наук, доцент кафедры правового регулирования градостроительной деятельности и транспорта; 190005, Санкт-Петербург, 2-я Красноармейская ул., д. 4;

В. Э. Обухович — магистрант второго курса факультета судебных экспертиз в строительстве и на транспорте; 190005, Санкт-Петербург, 2-я Красноармейская ул., д. 4;

И. С. Таубе — магистрант первого курса факультета судебных экспертиз в строительстве и на транспорте; 190005, Санкт-Петербург, 2-я Красноармейская ул., д. 4.

Information about authors

E. A. Sharyapova — PhD in Philosophy, Associate Professor of the Department of Legal Regulation of Urban Development and Transport; 4, 2nd Krasnoarmeyskaya Str., St. Petersburg 190005, Russia;

V. E. Obukhovich — Master Student, Faculty of Forensic Examinations in Construction and Transport; 4, 2nd Krasnoarmeyskaya Str., St. Petersburg 190005, Russia;

I. S. Taube — Master Student, Faculty of Forensic Examinations in Construction and Transport; 4, 2nd Krasnoarmeyskaya Str., St. Petersburg 190005, Russia.

Конфликт интересов: авторы декларируют отсутствие конфликта интересов, связанных с публикацией данной статьи.

Conflict of interest: the authors declare no conflict of interest related to the publication of this article.

Статья поступила в редакцию 15.02.2022; одобрена после рецензирования 11.03.2022; принята к публикации 22.03.2022.

The article was submitted 15.02.2022; approved after reviewing 11.03.2022; accepted for publication 22.03.2022.