

УДК 349.44

DOI: 10.34670/AR.2022.76.64.003

Общественные обсуждения и публичные слушания как стадия строительного процесса в России

Шаряпова Эмма Алексеевна

Кандидат философских наук,
Санкт-Петербургский государственный
архитектурно-строительный университет,
190005, Российская Федерация, Санкт-Петербург,
ул. 2-я Красноармейская, 4;
e-mail: sharyapova.e.a@lan.spbgasu.ru

Статья публикуется по результатам проведения научно-исследовательской работы, проводимой в рамках конкурса грантов на выполнение научно-исследовательских работ научно-педагогическими работниками ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет» в 2022 г.

Аннотация

Вопросы участия граждан в решении вопросов развития территории всегда остаются актуальными. Интересы местного населения, заинтересованных лиц, в числе которых строительные компании и органы государственной и местной власти, должны сочетаться при территориальном планировании и муниципального образования, и региона, и Российской Федерации в целом. Столкновение интересов не должно препятствовать развитию строительной индустрии. Закрепленные градостроительным законодательством общественные обсуждения и публичные слушания играют определенную роль в строительном процессе. В статье проанализирован институт общественных обсуждений и публичных слушаний как стадия строительного процесса. Предложены пути снижения градостроительной конфликтности.

Для цитирования в научных исследованиях

Шаряпова Э.А. Общественные обсуждения и публичные слушания как стадия строительного процесса в России // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 10А. С. 45-52. DOI: 10.34670/AR.2022.76.64.003

Ключевые слова

Общественные обсуждения, публичные слушания, строительство, градостроительство, территориальное развитие.

Введение

Строительная отрасль всегда занимала достойное место в экономической системе Российской Федерации. Являясь одной из ключевых отраслей экономики России, строительство по доли ВВП в разные периоды времени составляет от 4 до 8 процентов. Если рассмотреть строительный комплекс по составляющим, то перечень будет следующим: промышленное строительство, транспортное (строительство мостов, тоннелей, дорожных систем), гражданское (строительство жилых домов, общественных зданий и сооружений), военное, гидромелиоративное (системы орошения, осушения), гидротехническое (строительство плотин, дамб, водохранилищ), а также производство строительных материалов и строительной техники. Таким образом, не только строительство зависит от развития национальной и мировой экономики, но и, взаимодействуя практически со всеми отраслями экономики, активно влияет на ее развитие. Так, именно строительная индустрия является базовой по созданию Северного потока – 2, ныне не действующего из-за диверсий. Строительство данного объекта предполагало не только развитие многих направлений экономики, но и призвано было обеспечить развитие экономик многих стран Западной Европы.

Основная часть

Строительство как процесс предполагает прохождение нескольких стадий. Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрК РФ) определяет первую стадию как получение разрешения на строительство, которое обязывает и приступить к строительству, и завершить его в установленные законодательством сроки [Градостроительный кодекс РФ, 2005]. Однако до получения разрешения на строительство строительству объекта капитального строительства предшествует целый ряд мероприятий, обеспечивающих безопасность как процесса строительства, так и последующей эксплуатации.

В первую очередь строительная компания сталкивается с необходимостью получить правоустанавливающий документ на земельный участок, который в зависимости от назначения объекта строительства может быть приобретен на торгах либо без торгов, в аренду либо в собственность. Затем наступает стадия инженерных изысканий, от качества проведения которой зависит долговечность и надежность будущего объекта капитального строительства. Именно инженерные изыскания определяют, какой высоты будет здание или сооружение, из каких материалов будет строиться объект. Инженерные изыскания предусматривают экспертизу, обязательную, если строительство финансируется из бюджета любого уровня.

Стадия архитектурно-строительного проектирования – необходимая, и градостроительным законодательством указан перечень объектов, при строительстве которых возможно освобождение от архитектурно-строительного проектирования и ее экспертизы. Это строительство индивидуальных жилых строений, временных построек. Финансирование строительства из бюджета также обязывает и прохождение государственной экспертизы. Наступает черед стадии самого строительства, которая, в свою очередь, состоит из нескольких циклов: получение разрешения на строительство в органах местного самоуправления или в стройнадзоре для городов федерального значения, возведение самого объекта, введение в эксплуатацию на основе акта о соответствии, выданного при положительном результате на наличие соответствия техническому регламенту, проектной документации и правилам и стандартам, принятых самой строительной компанией, теми же органами, что выдавали

разрешение на строительство. Данную процедуру проходит каждая, за редким исключением, строительная компания. Процедура сложная, многоступенчатая. Однако строительство это не останавливает. Так, на рисунке 1 представлена динамика ввода многоквартирных домов. Картина демонстрирует рост строительства за 2020–2022 годы, и это в условиях пандемии. Тем самым реализуется конституционное право на жилище, которое, в отличие от других отраслей экономики, не сбавляет ход.

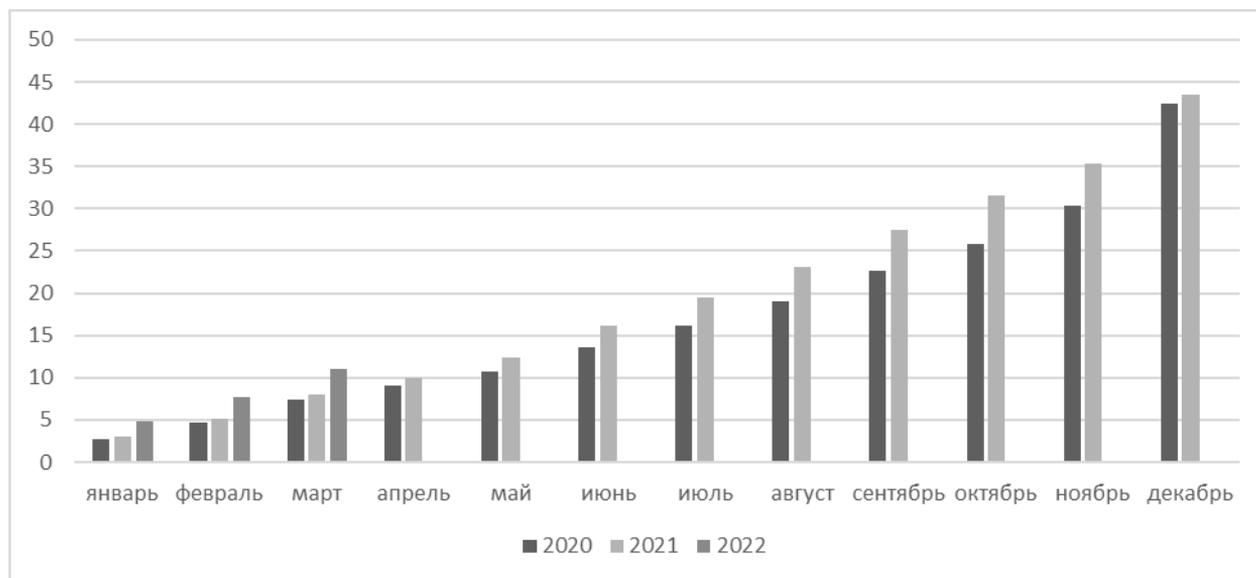


Рисунок 1 – Динамика ввода многоквартирных домов застройщиками накопленным итогом в Российской Федерации

Строительная индустрия включает развитие всех видов назначения зданий и сооружений (рис. 2).

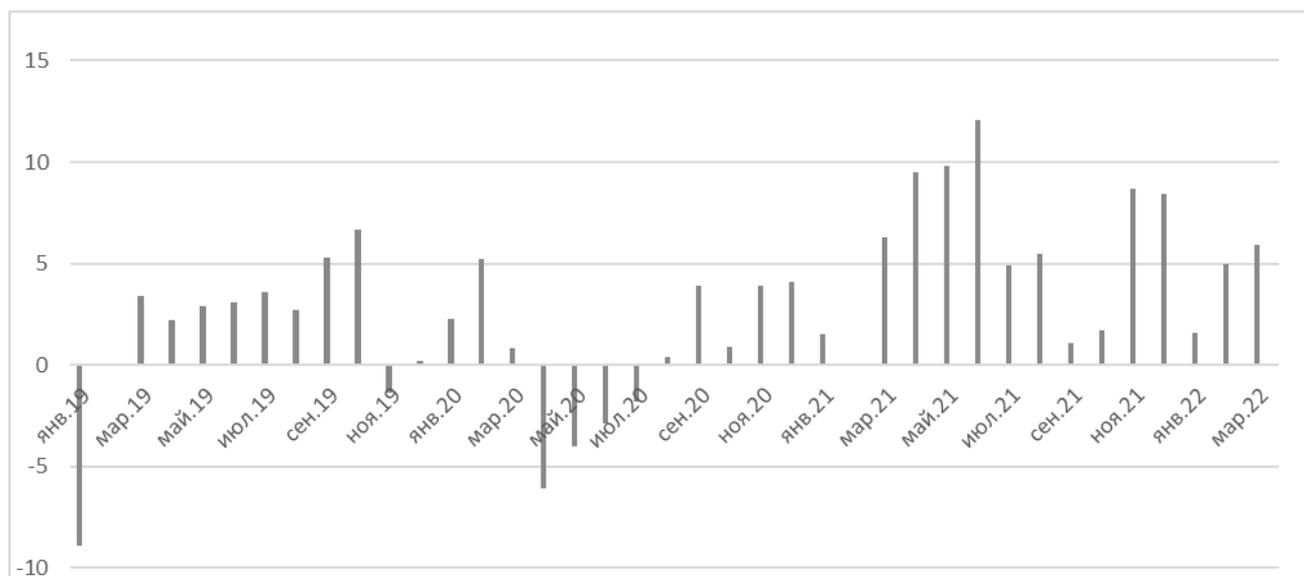


Рисунок 2 – Динамика объема строительных работ

Какое место в строительном процессе занимает стадия общественных обсуждений и публичных слушаний? Градостроительный кодекс определяет эту необходимую процедуру на этапе принятия таких важных градостроительных документов, как Генеральный план, Проект планировки территории. Стадия общественных обсуждений и публичных слушаний проходит задолго до самого строительства объекта капитального строительства, но является обязательной. Отсутствие данной стадии является основанием для признания Генерального плана или Проекта планировки территории не имеющими юридическую силу [Шаряпова, 2022]. Общественные обсуждения и публичные слушания за последнее время являются предметом исследования многих теоретиков и градостроителей. Этому служит и причина роста уровня конфликтности в Российской Федерации (рис. 3).

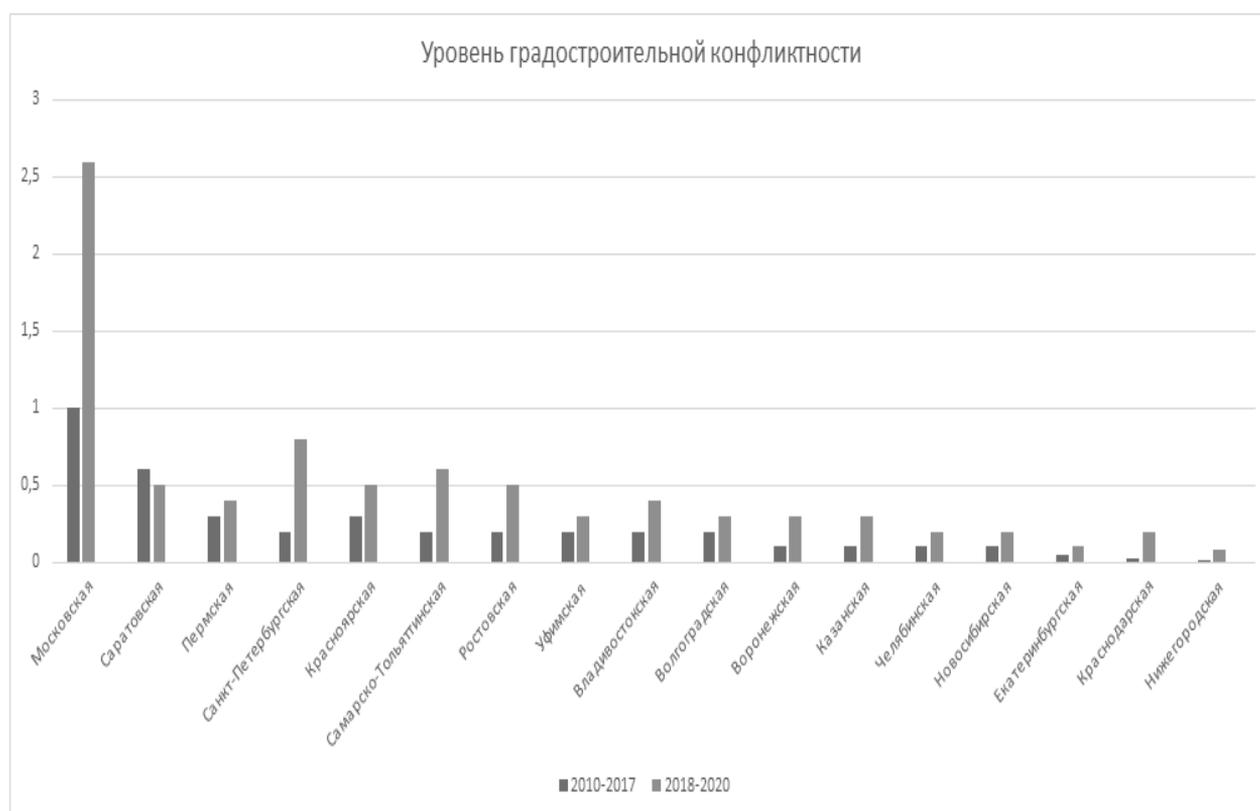


Рисунок 3 – Уровень градостроительной конфликтности

Показатели таблицы демонстрируют рост градостроительной конфликтности. Причинами роста являются, несомненно, рост гражданского самосознания, усиление роли гражданского общества в управлении государством, что закреплено в Конституции РФ [Конституция Российской Федерации, 2020]. Градостроительная конфликтность объясняется столкновением интересов населения того муниципального образования, на территории которого планируется строиться объект капитального строительства, и целями и задачами заинтересованных лиц (это, в первую очередь, строительные компании, и органы государственной и муниципальной власти). На общественных обсуждениях зачастую не достигается консенсуса, что демонстрирует рисунок 4. Показателями взяты вопросы, по которым предъявляются иски в суд:

- Оспаривание отказов о предоставлении разрешений на условно-разрешенный вид

- использования земельного участка.
- Оспаривание положений Правил землепользования и застройки (ПЗЗ) / решений о внесении изменений в ПЗЗ.
 - Оспаривание положений Генерального плана (ГП) / решений о внесении изменений в ГП.
 - Оспаривание Проекта планировки территории / Проекта межевания территории.
 - Оспаривание конституционности норм ГрК РФ в части организации и проведения общественных обсуждений и публичных слушаний.
 - Оспаривание протоколов / заключений о результатах общественных обсуждений и публичных слушаний.
 - Оспаривание по вопросам проведения общественных обсуждений и публичных слушаний.
 - Оспаривание Положения об организации и проведении общественных обсуждений и публичных слушаний.

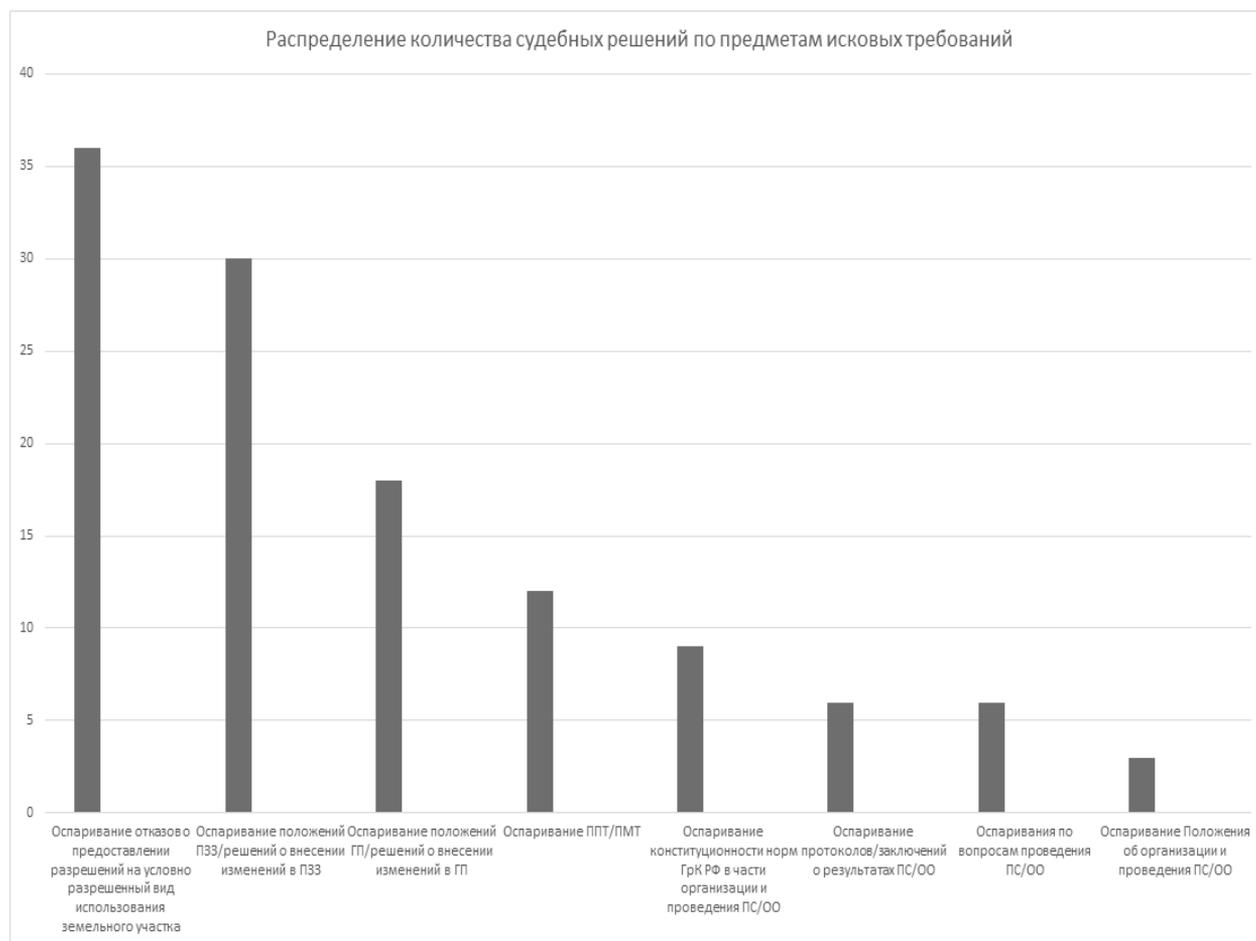


Рисунок 4 – Распределение количества судебных решений по предметам исковых требований

Рост активности граждан в участии проведения общественных слушаний и публичных слушаний в России ведет к реализации самой главной задачи в строительстве – комплексного и устойчивого развития: строительства максимально качественных, надежных, удобных зданий и сооружений при транспортной, социальной доступности. По мнению А.А. Фурсова,

«...вовлекать граждан в процессы благоустройства необходимо потому, что именно они являются квалифицированными экспертами в вопросе благоустройства той или иной территории, поскольку пользуются регулярно ею. Местные жители, которым известно обо всех острых проблемах, возникающих в процессе использования общественного пространства, могут предложить эффективные пути их решения» [Фурсов, 2019]. Однако, с другой стороны, именно общественные обсуждения и публичные слушания могут быть препятствием в развитии строительной индустрии.

Заключение

Как выходят строительные компании из сложившейся ситуации? Многие теоретики считают, что формализм в проведении общественных обсуждений и публичных слушаний ведет к неэффективности существования данного института. Формализм вытекает из рекомендательного характера результатов проведения общественных обсуждений и публичных слушаний. Градостроительный кодекс РФ закрепляет лишь обязательность за главами муниципальных образований и городов федерального значения учесть результаты общественных обсуждений и публичных слушаний. Выразим мнение, что роль института общественных обсуждений и публичных слушаний можно усилить путем привлечения независимых градостроителей и специалистов, чье видение развития территории будет беспристрастным и профессиональным.

Библиография

1. Градостроительный кодекс РФ: федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.
2. Информационно-политическое издание МО «Город Всеволожск» «Всеволожск Городская жизнь» // Информационный ресурс в сети Интернет vsev-life.ru. URL: <http://vsev-life.ru>.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31.
4. Максимова Ю.В. Публичные слушания или общественные обсуждения градостроительных проектов: правовое значение // Юридический факт. 2019. № 39. С. 25-29.
5. Определение Конституционного суда РФ от 15.07.2010 № 931-О-О «По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 2.
6. Петухов Р.В., Кабанова И.Е. (ред.) Обзор изменений в законодательстве о местном самоуправлении ВШГУ РАНХиГС. URL: https://ako.ru/upload/medialibrary/92b/Obzor_CPS_23_31%2012%202017.pdf.
7. Положения о комиссии по проведению публичных слушаний на территории муниципального образования «Город Всеволожск» Всеволожского муниципального района Ленинградской области, утвержденного решением совета депутатов муниципального образования «Город Всеволожск» от 24 ноября 2015 года № 88 // Информационный ресурс в сети Интернет gorodvsevolgsk.ru. URL: <https://gorodvsevolgsk.ru/dokumenty/polojeniyarub>.
8. Фурсов А.А. Правовые основы привлечения граждан к процессам благоустройства (на примере городских округов) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2019. № 2(37).
9. Шаряпова Э.А. К вопросу о роли общественных обсуждений публичных слушаний в градостроительстве в условиях цифровой трансформации // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 9А. С. 220-226.
10. Шаряпова Э.А. К вопросу о роли общественных обсуждений публичных слушаний в градостроительстве в условиях цифровой трансформации // Социология и право. 2022. № 4(59). С. 78-84.

Public discussions and public hearings as a stage of the construction process in Russia

Emma A. Sharyapova

PhD in Philosophy,
Saint Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering,
190005, 4 2-ya Krasnoarmeiskaya str., Saint Petersburg, Russian Federation;
e-mail: sharyapova.e.a@lan.spbgasu.ru

Abstract

The issues of citizens' participation in solving the issues of territory development always remain relevant. The interests of the local population, interested persons, including construction companies and state and local authorities, should be combined in the territorial planning of the municipality, the region and the Russian Federation in general. The clash of interests should not hinder the development of the construction industry. Public discussions and public hearings enshrined in urban planning legislation play a certain role in the construction process. The article analyzes the institution of public discussions and public hearings as a stage of the construction process. Ways to reduce urban conflict are proposed.

For citation

Sharyapova E.A. (2022) Obshchestvennye obsuzhdeniya i publichnye slushaniya kak stadiya stroitel'nogo protsessa v Rossii [Public discussions and public hearings as a stage of the construction process in Russia]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (10A), pp. 45-52. DOI: 10.34670/AR.2022.76.64.003

Keywords

Public discussions, public hearings, construction, urban planning, territorial development.

References

1. Fursov A.A. (2019) Pravovye osnovy privlecheniya grazhdan k protsessam blagoustroistva (na primere gorodskikh okrugov) [Legal basis for involving citizens in the processes of improvement (on the example of urban districts)]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo* [Bulletin of Voronezh State University. Series: Law], 2(37).
2. Gradostroitel'nyi kodeks RF: feder. zakon ot 29 dekabrya 2004 g. № 190-FZ [Urban Planning Code of the Russian Federation: Federal Law No. 190-FZ of December 29, 2004] (2005). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. St. 16* [Collection of Legislation of the Russian Federation. Art. 16], 1 (part 1).
3. Informatiionno-politicheskoe izdanie MO "Gorod Vsevolozhsk" "Vsevolozhsk Gorodskaya zhizn'" [Information and political edition of the municipality "City of Vsevolozhsk" "Vsevolozhsk City Life"]. *Informatiionnyi resurs v seti Internet vsev-life.ru* [Information resource on the Internet vsev-life.ru]. Available at: <http://vsev-life.ru> [Accessed 12/11/2022].
4. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993, s izmeneniyami, odobrennymi v khode obshcherossiiskogo golosovaniya 01.07.2020) [Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993, with amendments approved during the all-Russian vote on July 1, 2020)] (2020). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of Legislation of the Russian Federation], 31.
5. Maksimova Yu.V. (2019) Publichnye slushaniya ili obshchestvennye obsuzhdeniya gradostroitel'nykh proektov: pravovoe znachenie [Public hearings or public discussions of urban planning projects: legal significance]. *Yuridicheskii fakt* [Legal Fact], 39, pp. 25-29.

6. Opreделение Konstitutsionnogo suda RF ot 15.07.2010 № 931-O-O "Po zhalobe grazhdanki Andronovoi Ol'gi Olegovny na narushenie ee konstitutsionnykh prav polozheniyami statei 39 i 40 Gradostroitel'nogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii, stat'i 13 Zakona Sankt-Peterburga «O gradostroitel'noi deyatelnosti v Sankt-Peterburge», statei 7 i 8 Zakona Sankt-Peterburga "O poryadke organizatsii i provedeniya publichnykh slushanii i informirovaniya naseleniya pri osushchestvlenii gradostroitel'noi deyatelnosti v Sankt-Peterburge" [Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 931-O-O of July 15, 2010 "On the complaint of citizen Andronova Olga Olegovna about the violation of her constitutional rights by the provisions of Articles 39 and 40 of the Urban Planning Code of the Russian Federation, Article 13 of the Law of St. Petersburg", articles 7 and 8 of the Law of St. Petersburg "On the procedure for organizing and conducting public hearings and informing the population in the implementation of urban planning activities in St. Petersburg"] (2011). *Vestnik Konstitutsionnogo Suda RF* [Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation], 2.
7. Petukhov R.V., Kabanova I.E. (eds.) *Obzor izmenenii v zakonodatel'stve o mestnom samoupravleniia VShGU RANKhiGS* [Review of changes in the legislation on local self-government of the Higher School of Public Administration, RANEPa]. Available at: https://ako.ru/upload/medialibrary/92b/Obzor_CPS_23_31%2012%202017.pdf [Accessed 17/11/2022].
8. Polozheniya o komissii po provedeniyu publichnykh slushanii na territorii munitsipal'nogo obrazovaniya "Gorod Vsevolozhsk" Vsevolozhskogo munitsipal'nogo raiona Leningradskoi oblasti, utverzhdennogo resheniem soveta deputatov munitsipal'nogo obrazovaniya "Gorod Vsevolozhsk" ot 24 noyabrya 2015 goda № 88 [Regulations on the commission for holding public hearings on the territory of the municipal formation "City of Vsevolozhsk" of the Vsevolozhsk municipal district of the Leningrad Region, approved by the Decision of the council of deputies of the municipality "City of Vsevolozhsk" No. 88 of November 24, 2015]. *Informatsionnyi resurs v seti Internet gorodvsevolozhsk.ru* [Information resource on the Internet gorodvsevolozhsk.ru]. Available at: <https://gorodvsevolozhsk.ru/dokumenty/polojeniyapub> [Accessed 17/11/2022].
9. Sharyapova E.A. (2022) K voprosu o roli obshchestvennykh obsuzhdenii publichnykh slushanii v gradostroitel'stve v usloviyakh tsifrovoi transformatsii [On the issue of the role of public discussions of public hearings in urban planning in the context of digital transformation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Issues of Russian and International Law], 12(9A), pp. 220-226.
10. Sharyapova E.A. (2022) K voprosu o roli obshchestvennykh obsuzhdenii publichnykh slushanii v gradostroitel'stve v usloviyakh tsifrovoi transformatsii [To the question of the role of public discussions of public hearings in urban planning in the context of digital transformation]. *Sotsiologiya i pravo* [Sociology and Law], 4(59), pp. 78-84.