

УДК 349.44

DOI: 10.34670/AR.2022.95.54.067

## К вопросу о роли общественных обсуждений публичных слушаний в градостроительстве в условиях цифровой трансформации

**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

### Аннотация

Цифровая трансформация в Российской Федерации охватила и градостроительную деятельность в части общественных обсуждений и публичных слушаний при принятии важных документов, непосредственно касающихся прав граждан в рамках благоустройства земель населенных пунктов. Общественные обсуждения и публичные слушания затрагивают интересы не только населения муниципальных образований и городов федерального значения, но и интересы строительных компаний, органов государственной и муниципальной власти РФ. Целью данного исследования является выявление преимуществ общественных обсуждений перед публичными слушаниями посредством современных информационных технологий. 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.

### Для цитирования в научных исследованиях

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. 206-212. DOI: 10.34670/AR.2022.95.54.067

### Ключевые слова

Риски, внешнеэкономическая деятельность, национальная экономика, мировая экономика, пандемия, экономические санкции, импортозамещение, государственная поддержка, риск-менеджмент, экономическая безопасность.

## Введение

Понятия «общественные обсуждения» и «публичные слушания» являются сравнительно новыми в общественной жизни граждан Российской Федерации. Закрепленные в градостроительном законодательстве, эти понятия последние годы претерпевают изменения, касающиеся не только содержания, но и формы.

Понятие «публичные слушания» встречается уже в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в статье 28 как одна из форм волеизъявления граждан [Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, 2003]. Понятие «общественные обсуждения» возникают позже в связи с внесением изменений в Градостроительный кодекс в 2017 году (далее – ГрК РФ) [Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ, 2005]. Законодательство рассматривает публичные слушания как необходимый элемент процесса при принятии таких важных документов, как Генеральный план муниципального образования или города федерального значения, Правила землепользования и застройки муниципального образования или города федерального значения, Проект планировки территорий и другие. Закрепленные на законодательном уровне общественные обсуждения и публичные слушания являются одной из стадий реализаций многих форм градостроительной деятельности. Несмотря на то, что результаты общественных обсуждений и публичных слушаний носят рекомендательный характер, они могут лишь быть учтены при принятии окончательного решения, тем не менее, при отсутствии такой стадии, как организация и проведение общественных обсуждений и публичных слушаний, возникает основание признания строительства, реконструкции и других форм градостроительной деятельности незаконными и не имеющими юридической силы.

## Основная часть

Публичные слушания и общественные как формы прямого волеизъявления граждан служат одной цели – соблюдению прав человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на территории, в отношении которой подготавливаются проекты документов градостроительной деятельности. Однако институт «общественные обсуждения» и институт «публичные слушания» не являются схожими. Так, основным отличием общественного обсуждения от публичных слушаний является заочный характер этой формы выявления мнения граждан [Петухов, Кабанова, www].

Публичные слушания представляются как устаревшая, отмирающая форма выявления мнения граждан, так как предполагают личное участие. Часто слушания проходят в рабочее время, место их проведения может находиться в значительном удалении от места жительства некоторых граждан, а помещение не способно вместить всех желающих, что существенно снижает круг потенциальных участников. Более того, эти обстоятельства затрудняют, а иногда вовсе исключают участие в публичных слушаниях инвалидов и лежачих больных [Шаряпова, Обухович, Таубе, 2022].

Общественные обсуждения, напротив, видятся более удобной формой выявления мнения граждан ввиду возможности проведения их дистанционно. На сегодняшний день подавляющее большинство россиян имеют доступ к сети Интернет. По данным установочного исследования проекта WEB-Index, в феврале-ноябре 2020 года 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 [Аудитория интернета в России в 2020 году, [www](#)].

Также указанная форма является предпочтительной в сложившихся эпидемиологических условиях. 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. Примером реализации принципа ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации за обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека является принятие Закона города Санкт-Петербурга от 7 июня 2021 года № 247-55. В целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) указанным законом были 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 [Дайджест «Коронавирус COVID-19», [www](#)].

Однако существует мнение, что проведение общественных обсуждений в режиме онлайн нарушает права и законные интересы лиц, не владеющих информационными технологиями либо не имеющих к ним доступа. Видимо, схожей логикой руководствуются и многие муниципальные образования. Так, из числа городов с численностью населения более 500 тыс. чел. большинство сохранило процедуру проведения публичных слушаний, только в городах Астрахань, Тюмень и Уфа институт общественных обсуждений введен полностью [Максимова, 2019]. Эта проблема легко снимается организационными усилиями местных властей. Организаторами может быть подготовлено специальное место, обеспеченное необходимыми техническими средствами, доступом к Интернету, а также дежурными членами комиссии, способными дать все необходимые консультации.

Ввиду сказанного предлагаем использовать общественное обсуждение как единственную форму выявления мнения граждан.

В соответствии с частью 24 статьи 5.1 ГрК РФ, требования к информационным стендам, на которых размещаются оповещения о начале общественных обсуждений или публичных слушаний, а также сама форма такого оповещения определяются уставом муниципального образования и(или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования на основании положений Кодекса. Например, согласно п. 3.4 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, информация о проведении публичных слушаний публикуется в официальном печатном органе муниципального образования (газета «Всеволожск Городская жизнь»), в иных печатных средствах массовой информации и размещается информационное сообщение на официальном сайте муниципального образования в сети Интернет [Положения о комиссии по проведению публичных слушаний..., [www](#)]. Разберем вышеуказанные способы доведения информации о публичных слушаниях на предмет их охвата. Численность населения города Всеволожск в 2021 году составила 75660 человек, в то время как суточная посещаемость

официального сайта города, по данным информационного сервиса rg-cy.ru, составила 70 человек в день, то есть 0,09% от всего населения [Статистика посещаемости gorodvsevolgsk.ru, www]. Официальное печатное издание города – «Всеволожск Городская жизнь», по данным собственного вебсайта, выпускается тиражом 3000 экземпляров, что также составляет незначительные 3,97% от всего населения [Информационно-политическое издание МО «Город Всеволожск», www]. Такие меры обеспечения оповещения населения о проведении общественных обсуждений и публичных слушаний недостаточны. Местные власти не должны ограничиваться публикациями только в местных газетах и на официальном сайте.

Доведение информации до населения, на наш взгляд, отлично налажено и оправдано практикой не одно десятилетие в деятельности участковых избирательных комиссий. Согласно части 2 статьи 71 Закона Республики Коми «О выборах и референдумах в Республике Коми», уведомление избирателей о дне, времени и месте голосования осуществляется участковыми комиссиями путем направления избирателям адресных приглашений не позднее чем за 5 дней до дня голосования. Адресным приглашением является приглашение, доставляемое до адресата путем опускания в почтовый ящик. Такой способ видится обоснованным и при оповещении граждан об общественных обсуждениях и публичных слушаниях по проекту Генерального плана, Правил землепользования и застройки, планировки территории по комплексному и устойчивому развитию и других документов градостроительной деятельности и внесения изменений в них. А с учетом того, что, согласно части 11 ст. 9 ГрК РФ, Генеральный план поселения, городского округа принимается на срок от 20 лет, направление таких оповещений не может быть проблемой для бюджета.

Также важно, чтобы при размещении информации о начале публичных слушаний или общественных обсуждений наименование рассматриваемого проекта в точности соответствовало его содержанию. В противном случае часть граждан могут решить не участвовать в проведении публичных слушаний или общественных обсуждений, полагая, что рассматриваемые на них вопросы не касаются территории их проживания.

Например, в Московском городском суде был рассмотрен административный иск граждан о признании недействующим с момента принятия Постановления Правительства Москвы от 27.02.2018 № 134-ПП «Об утверждении проекта планировки территории, ограниченной Краснодарской улицей, Совхозной улицей, Белореченской улицей, включая территорию транспортно-пересадочного узла «Люблино» [Решение Московского городского суда по делу № 3а-4070/2019, www]. В обоснование исковых требований истцы указали, что размещенная информация о публичных слушаниях была недостоверной, что привело к нарушению их прав на участие в публичном обсуждении проекта планировки территории. Как следует из материалов дела, в официальном оповещении о проведении публичных слушаний, опубликованном в печатном издании, наименование рассматриваемого проекта значится как «проект планировки территории транспортно-пересадочного узла "Люблино"». Суд отказал в удовлетворении иска, посчитав, что указанного уведомления было достаточно.

Во избежание повторения подобной ситуации следует внести изменения в п. 1 части 6 ст. 5.1 ГрК РФ в части требований к строгому соответствию наименования проекта в оповещении о начале общественных обсуждений и публичных слушаний с проектом, непосредственно рассматриваемом на оных. Также для достижения целей привлечения к общественным обсуждениям и публичным слушаниям более широкого круга лиц оповещение должно содержать в себе визуальное отображение рассматриваемого проекта.

Есть мнение, что общественные обсуждения и публичные слушания, по смыслу части 2 ст.

130 Конституции РФ, являются одной из «других форм» осуществления гражданами местного самоуправления наряду с референдумом и выборами [Конституция Российской Федерации, 2014].

Тем не менее, как указал Конституционный Суд РФ, публичные слушания по смыслу ст. 3 Конституции РФ и федерального законодательства, регулирующего их проведение, не являются формой осуществления публичной власти населением [Определение Конституционного суда РФ от 15.07.2010 № 931-О-О, 2011]. Однако следует отметить, что наряду с такими формами волеизъявления, как «территориальное общественное самоуправление», «староста сельского населенного пункта», закрепленными в Федеральном законе № 131 в статьях 27, 27.1 соответственно, общественные обсуждения и публичные слушания набирают оборот, и в первую очередь благодаря сети Интернет.

### Заключение

Подводя итоги, стоит отметить следующее. В условиях цифровой трансформации современной России общественные обсуждения являются предпочтительными наряду с публичными слушаниями по ряду причин. Это и более массовый охват желающих принять участие в общественных обсуждениях по вопросам градостроительства, и многообразие форм общественных обсуждений. Например, заинтересованное лицо может оставить свое предложение на сайте органа, организующего общественные обсуждения, а также может принять участие в форуме, где в форме «вопрос-ответ» непосредственно обозначить свою позицию, аргументировать ее и опровергнуть чужую точку зрения. Немаловажным представляется тот факт, что общественные обсуждения не ограничены во времени, в них можно участвовать не только в определенной день, что характерно для публичных слушаний, но и в любое время суток. Следует отметить, что проведение общественных обсуждений в режиме онлайн допускает участие гражданина, который по различным причинам находится далеко от своего муниципального образования или города федерального значения. Тем самым Всемирная паутина Интернет предоставляет широкие возможности для дальнейшего развития участия граждан в управлении государством в Российской Федерации.

### Библиография

1. Аудитория интернета в России в 2020 году // mediascope.net. URL: <https://mediascope.net/news/1250827>.
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.
3. Дайджест «Коронавирус COVID-19» // pl.spb.ru. URL: [https://pl.spb.ru/readers/covid\\_19/page\\_3.php/](https://pl.spb.ru/readers/covid_19/page_3.php/)
4. Информационно-политическое издание МО «Город Всеволожск» «Всеволожск Городская жизнь» // vsev-life.ru. URL: <http://vsev-life.ru>.
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
6. Максимова Ю.В. Публичные слушания или общественные обсуждения градостроительных проектов: правовое значение // Юридический факт. 2019. № 39. С. 25-29.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
8. 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](https://ako.ru/upload/medialibrary/92b/Obzor_CPS_23_31%2012%202017.pdf).
9. 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»: определение Конституционного суда РФ от 15.07.2010 № 931-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 2.
10. 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 // gorodvsevolgsk.ru. URL: <https://gorodvsevolgsk.ru/dokumenty/polojeniyapub>.
  11. Решение Московского городского суда по делу № 3а-4070/2019 // mos-gorsud.ru. URL: <https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/first-admin/details/a0660498-dd37-4dea-99b1-1ed0eab70954>.
  12. Статистика посещаемости gorodvsevolgsk.ru // pr-cy.ru. URL: <https://pr-cy.ru/site-statistics/?domain=gorodvsevolgsk.ru>.
  13. 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. № 1(55). С. 84-88.

## To the question of the role of public discussions of public hearings in urban planning in the context of digital transformation

**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

Digital transformation in the Russian Federation has also covered urban planning activities in terms of public discussions and public hearings in the adoption of important documents directly related to the rights of citizens in the framework of land improvement in settlements. Public discussions and public hearings affect the interests of not only the population of municipalities and cities of federal significance, but also the interests of construction companies, state and municipal authorities of the Russian Federation. The purpose of this study is to identify the advantages of public discussions over public hearings through modern information technologies. The article is published based on the results of the research work carried out as part of the competition for grants for the implementation of research work by scientific and pedagogical workers of the Saint Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering in 2022.

### Fort citation

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]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (9A), pp. 206-212. DOI: 10.34670/AR.2022.95.54.067

### Keywords

Risks, foreign economic activity, national economy, world economy, pandemic, economic sanctions, import substitution, government support, risk management, economic security.

---

## References

1. Auditoriya interneta v Rossii v 2020 godu [Internet audience in Russia in 2020]. *mediascope.net*. Available at: <https://mediascope.net/news/1250827> [Accessed 01/11/2022].
2. Daidzhest "Koronavirus COVID-19" [Digest "Coronavirus COVID-19"]. *pl.spb.ru*. Available at: [https://pl.spb.ru/readers/covid\\_19/page\\_3.php](https://pl.spb.ru/readers/covid_19/page_3.php) [Accessed 01/11/2022].
3. Gradostroitel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii: 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(1).
4. Informatsionno-politicheskoe izdanie MO "Gorod Vsevolozhsk" "Vsevolozhsk Gorodskaya zhizn'" [Information and political publication of the municipality "City of Vsevolozhsk" "Vsevolozhsk City Life"]. *vsev-life.ru*. Available at: <http://vsev-life.ru> [Accessed 01/11/2022].
5. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinjata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) [Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993)] (2014). *Sobranie zakonodatel'stva RF. St. 4398* [Collection of Legislation of the Russian Federation. Art. 4398], 31.
6. 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.
7. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ [On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003] (2003). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. St. 3822* [Collection of Legislation of the Russian Federation. Art. 3822], 40.
8. Petukhov R.V., Kabanova I.E. (eds.) *Obzor izmenenii v zakonodatel'stve o mestnom samoupravlenii VShGU RANKhiGS* [Overview of changes in the legislation on local self-government of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration]. Available at: [https://ako.ru/upload/medialibrary/92b/Obzor\\_CPS\\_23\\_31%2012%202017.pdf](https://ako.ru/upload/medialibrary/92b/Obzor_CPS_23_31%2012%202017.pdf) [Accessed 01/11/2022].
9. 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 deyatel'nosti v Sankt-Peterburge", statei 7 i 8 Zakona Sankt-Peterburga "O poryadke organizatsii i provedeniya publichnykh slushanii i informirovaniya naseleniya pri osushchestvlenii gradostroitel'noi deyatel'nosti v Sankt-Peterburge": opredelenie Konstitutsionnogo suda RF ot 15.07.2010 № 931-O-O [According to the complaint of citizen Andronova Olga Olegovna about the violation of her constitutional rights by the provisions of Articles 39 and 40 of the Planning Code of the Russian Federation, Article 13 of the Law of St. Petersburg "On Urban Planning Activities in St. Petersburg", Articles 7 and 8 of the Law of St. Petersburg "On organizing and holding public hearings and informing the population in the implementation of urban planning activities in St. Petersburg": Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 931-O-O of July 15, 2010] (2011). *Vestnik Konstitutsionnogo Suda RF* [Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation], 2.
10. 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]. *gorodvsevolozhsk.ru*. Available at: <https://gorodvsevolozhsk.ru/dokumenty/polojeniyapub> [Accessed 01/11/2022].
11. Reshenie Moskovskogo gorodskogo suda po delu № 3a-4070/2019 [Decision of the Moscow City Court in case No. 3a-4070/2019]. *mos-gorsud.ru*. Available at: <https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/first-admin/details/a0660498-dd37-4dea-99b1-1ed0eab70954> [Accessed 01/11/2022].
12. Sharyapova E.A., Obukhovich V.E., Taube I.S. (2022) Obshchestvennye obsuzhdeniya i publichnye slushaniya kak forma pryamogo voleiz'yavleniya v Rossiiskoi Federatsii [Public discussions and public hearings as a form of direct expression of will in the Russian Federation]. *Sotsiologiya i pravo* [Sociology and Law], 1(55), pp. 84-88.
13. Statistika poseshchaemosti gorodvsevolozhsk.ru [Attendance statistics gorodvsevolozhsk.ru]. *pr-cy.ru*. Available at: <https://pr-cy.ru/site-statistics/?domain=gorodvsevolozhsk.ru> [Accessed 01/11/2022].