

СОЦИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ, НАУКИ, ИНФОРМАЦИИ,
КУЛЬТУРЫ, СПОРТА И ЗАНЯТОСТИ
ФОНД «ТРИОНИКС»
ОГРН 113460000809 ИНН 4632132658
тел. +7 (919) 273-21-72 сайт: www.фонд-трионикс.рф e-mail: 3oniks@list.ru

ОТЧЕТ
о проведенном анализе зарубежного опыта
использования института
публичных слушаний
в местном самоуправлении
№1

Курск 2016

При реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 05.04.2016 № 68-рп и на основании конкурса, проведенного Общероссийской общественной организацией «Российский союз ректоров»

Эта страница специально оставлена пустой

Оглавление

Обращение	4
Введение	5
Исторический экскурс: публичные слушаний за рубежом и особенности их регулирования.....	9
Описание современного законодательства и современных практик проведения публичных слушаний в зарубежных странах	13
Список литературы.....	26

Обращение

ФОНД «ТРИОНИКС» (г. Курск) приглашает всех заинтересованных лиц **принять участие в разработке Стандарта публичных слушаний** в рамках реализации социально значимого проекта в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина «Разработка стандарта публичных слушаний» (в соответствии со [статьей 28 Федерального закона от 06.10.2013 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»](#)) в рамках грантового направления «исследование и мониторинг состояния гражданского общества» в соответствии с [распоряжением Президента Российской Федерации от 05.04.2016 № 68-рп](#) «Об обеспечении в 2016 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина» и на основании конкурса, проведенного Общероссийской общественной организацией «Российский союз ректоров».

Просим Вас **присылать свои отзывы, замечания и предложения** к разрабатываемому Стандарту публичных слушаний в любом, удобных для Вас форме и формате.

В рамках проекта будут разработаны **5 отчетов**:

1. **Анализ зарубежного опыта использования института публичных слушаний в местном самоуправлении** (представлен в настоящем отчете)
2. Анализ и классификация нормативной базы проведения публичных слушаний в Российской Федерации не менее 5 федеральных округах РФ
3. Выявление лучших практик проведения публичных слушаний в России и за рубежом
4. Проект стандарта проведения публичных слушаний
5. Рекомендации по применению Стандарта проведения публичных слушаний на основании апробирования

Все публикуемые в рамках Проекта **материалы и разработки разрешается свободно использовать и распространять без согласия правообладателя и без выплаты ему вознаграждения** в соответствии с [«Гражданским кодексом Российской Федерации \(часть четвертая\)»](#).

Контактные данные:

Страница проекта в сети Интернет: <http://фонд-трионикс.рф/deyatelnost-fonda/grantovaya-rabota/razrabotka-standarta-publichnyh-slushaniy/>
сайт ФОНДА «ТРИОНИКС»: www.фонд-трионикс.рф
электронная почта: 3oniks@list.ru
телефон: +7 (919) 27-321-72
ВК: https://vk.com/3oniks_boss
FB: <https://www.facebook.com/profile.php?id=100008731685256>

**С глубочайшим уважением
и надеждой на сотрудничество**
директор ФОНДА «ТРИОНИКС»
Картамышев А.В.

Введение

Публичные слушания, в широком смысле, являются одной из форм политического участия, занимающей промежуточное положение между различными видами прямой и представительной демократии. Обратимся к этимологии словосочетания. В переводе с латыни, *publicus* (от которого произошло русское «публичность») можно перевести как «к государству относящийся, народу, государству, казне принадлежащий, от народа исходящий, от имени, на счет государства совершающийся, устроенный, государственный, общественный». Слово же «слушания», с точки зрения лингвиста Н.Ю. Шведовой, можно трактовать как «публичное разбирательство, исследование на слух»¹. Таким образом, понятие «публичные слушания», исходя из вышесказанного, являются обсуждением общественно значимых и государственных дел при непосредственном привлечении широких слоев граждан.

Публичные слушания (в зарубежной практике, *public hearings*) представляют собой широко распространенную в мире модель обеспечения участия граждан в процессе принятия решений, в первую очередь, на местном уровне. Здесь необходимо провести четкое различие между участием в принятии решений и, собственно, их принятием: так, на муниципальном уровне граждане в большинстве стран мира реализуют право на непосредственное принятие решений через участие в выборах (определение состава представительного/законодательного органа муниципального образования) или голосование на местном референдуме (возможность проведения которого предусмотрена законодательством большинства стран по ряду ключевых вопросов локального значения). При этом «участие в принятии решений» подразумевает привлечение граждан к процессу обсуждения тех или иных актов и решений муниципальных властей – именно для этих целей и служит механизм публичных слушаний. Ключевой задачей публичных слушаний, таким образом, является установление диалога между носителями различных мнений, а также между «управляющими» и «управляемыми», для обеспечения конструктивного диалога, направленное на выработку единого мнения по рассматриваемому вопросу.

Говоря о теоретических подходах к изучению и оценке значимости публичных слушаний, нельзя не упомянуть концепцию делиберативной демократии, предложенной в прошлом веке Ю. Хабермасом. Сам Хабермас давал такое определение описанному им понятию: «Делиберативная демократия опирается на идеал сообщества свободных и равных индивидов, которые в политической коммуникации определяют формы своей совместной жизни»². В своих работах Хабермас подчеркивал, что подлинная демократия не может осуществляться через представительные формы, а требует прямой коммуникации между членами сообщества по поводу наиболее важных общественных решений, так как в ходе такого взаимодействия вырабатывается «общая воля», реализация которой является конечной целью любого демократически организованного общества. Таким образом, механизм публичных слушаний, будучи рассмотрен в рамках концепции Хабермаса, приобретает особую значимость для современного государства и общества.

Почему рассуждая о публичных слушаниях, мы, в первую очередь рассматриваем так называемые муниципальные слушания, то есть организуемые на местном уровне? Это объясняется просто. Выше мы определили, что для успешного проведения слушаний необходима непосредственная (и, возможно, продолжительная) коммуникация граждан той или иной территории и представителей власти. Принимая во внимание ограниченные, как

¹ Словарь русского языка под ред. Н.Ю. Шведовой // URL: <http://project.phil.spbu.ru/lib/data/slovari/ozhegov/ozhegov.html>

² Котова А.И., Денисенко В.В., Делиберативная демократия: обзор концепции Ю.Хабермаса // URL: <http://moluch.ru/conf/law/archive/180/9738/>

технически, так и организационно, возможности осуществления диалога между большими скоплениями людей, мы заключаем, что на данном этапе развития, публичные слушания уместно проводить на местном уровне и при решении тех или иных локальных проблем. Тем не менее, с распространением Интернета и расширением коммуникационных возможностей благодаря IT-технологиям, этот тезис может быть вскоре поставлен под сомнение, о чем пойдет речь в следующих разделах.

Мы описали в общих чертах форму проведения публичных слушаний, описали их участников и способы взаимодействия между собой. Обратимся теперь к анализу основных принципов публичных слушаний, а также их целей и задач. А.Л. Нездуров, российский юрист и политолог, изучающий проблемы местного самоуправления, выделял следующие основные характеристики публичных слушаний, делающие их эффективным инструментом участия граждан в муниципальном управлении:

- вынесение на обсуждение альтернативных мнений и проектов;
- привлечение квалифицированных экспертов;
- обеспечение независимого анализа проблем;
- концентрация на сопоставлении в первую очередь проверенных фактов;
- обсуждение проблем на ранней стадии их рассмотрения органами власти;
- обеспечение представительства на слушаниях и информирования об их итогах, всех заинтересованных в их теме общественных групп;
- обеспечение присутствия на слушаниях и информирования об их итогах представителей органов власти, в компетенцию которых входит решение обсуждаемых проблем.³

Эти принципы характеризуют не столько реально существующие практики, сколько «идеальный тип» публичных слушаний, на который, в то же время, необходимо ориентироваться.

Отдельного внимания здесь заслуживает тезис, утверждающий необходимость проведения публичных слушаний на раннем этапе рассмотрения той или иной проблемы. Пояснить его может цитата из выступления эксперта по градостроительству Эдуарда Панова, также изучавшего практики публичных слушаний в России: «Чем крупнее и масштабнее задачи, тем больше участников нужно привлекать к начальной стадии, когда формируются главные моменты целеполагания. Общественность должна быть привлечена максимально, чтобы на ранней стадии определить конфликтные ситуации и их отрегулировать...». Таким образом, мы видим здесь одну из основных задач проведения общественных слушаний – заблаговременный поиск компромиссного решения через широкое обсуждение возможных альтернатив для предотвращения противоречий и конфликтов в дальнейшем.

Однако на цели публичных слушаний можно взглянуть несколько шире. Вновь обратимся к статье Нездурова, на которую мы ссылались выше, и ответим на вопрос, что получает местная власть от проведения слушаний, а что – общество.

Органы власти получают в результате публичных/общественных слушаний:

- дополнительную информацию о фактах и мнениях по обсуждаемой проблеме;
- результаты независимого анализа проблемы и путей ее решения;

³ Нездуров А.Л., Публичные/общественные слушания как механизм социального партнерства // URL: <http://pandia.ru/text/78/244/49595.php>

- новые предложения по решению проблемы (возможно, альтернативные известным);
- оценку актуальности проблемы для общественности и информацию о группах через заинтересованных представителей.

Общественность, кроме этого, получает:

- возможность узнать и сопоставить различные (возможно, альтернативные) точки зрения на проблему и пути ее решения (возможно, понять позицию и органов власти);
- возможность повлиять на формирование широкого общественного мнения;
- возможность повлиять на решения и действия властей⁴.

Таким образом, мы видим, что публичные слушания представляют собой механизм, способный обеспечить эффективное участие граждан в делах местного самоуправления, повысить качество принимаемых на местном уровне решений, снизить вероятность возникновения конфликтов и поспособствовать устойчивому развитию территорий.

После того, как мы определили содержание понятия «публичные слушания», выделили их характерные черты и особенности, обозначили важность дальнейшего развития данного института на местном уровне, обозначим основные цели, задачи и этапы предлагаемого исследования.

В основу проекта легла гипотеза о том, что на сегодняшний день в России институт публичных слушаний не развит и не выполняет в полной мере возложенных на него функций. Такое предположение представляется обоснованным в связи с тем, что многими экспертами критикуется сегодня качество муниципального управления в России в целом⁵.

В качестве основных проблем, препятствующих проведению эффективных публичных слушаний, были выделены:

- неосведомленность представителей муниципальных органов власти о возможностях использования механизма публичных слушаний для повышения качества управления на местном уровне;
- нехватка опыта у представителей муниципальных органов власти в деле организации публичных слушаний, связанная, в том числе, с незнанием передовых отечественных и зарубежных практик проведения слушаний;
- нежелание отдельных муниципалитетов привлекать к проведению публичных слушаний граждан с целью недопущения их свободного волеизъявления по наиболее острым общественно значимым проблемам и другие проявления оппортунистического поведения со стороны местных чиновников.

Важной причиной неразвитости общественных слушаний в России может быть низкий уровень политической и гражданской активности населения, (это требует указания на экспертов – слишком болезненный тезис для ОГВ), однако мы изначально оставляем за рамками данного проекта задачи, связанные с повышением сознательности российских граждан и фокусируемся на проблемах в работе муниципалитетов и нормативно-законодательной базе.

Принимая во внимание три обозначенные выше проблемы (неосведомленность, нехватка опыта, нежелание привлекать), мы обозначили в качестве главной цели проекта

⁴ Нездрюлов А.Л., Публичные/общественные слушания как механизм социального партнерства // URL: <http://pandia.ru/text/78/244/49595.php>

⁵ Иванов О.Б., Западная модель местного самоуправления не работает в России // URL: <http://www.apn.ru/publications/article33948.htm>

разработку единого стандарта проведения публичных слушаний. На сегодняшний день в соответствии с российским законодательством, муниципалитеты самостоятельно разрабатывают порядок проведения публичных слушаний, руководствуясь лишь общими требованиями федерального законодательства. Такое делегирование прав должно было обеспечить возможность учета местных особенностей при проведении публичных слушаний, однако на практике обернулось снижением качества муниципальных нормативных актов, описывающих порядок проведения и подготовки слушаний. Разработка единого стандарта проведения публичных слушаний, основанного на лучших российских и зарубежных практиках, позволит свести на нет указанную проблему. В то же время, стоит признать, что внедрение единого стандарта всеми муниципальными образованиями Российской Федерации связано с рядом сложностей и требует политической воли на высшем уровне. Это, однако, не отменяет того положительного эффекта, который даст распространение информации о лучших практиках проведения общественных слушаний среди руководства российских муниципальных образований и принятие некоторыми из них отдельных положений и разделов разрабатываемого стандарта в качестве основы для разработки своих нормативных актов.

Предлагаемый ниже анализ предваряет разработку единого стандарта проведения публичных слушаний. Его основной задачей является сбор и подготовка необходимой информации, которая в дальнейшем ляжет в основу проекта единого стандарта. В соответствии с вышесказанным, проект состоит из нескольких основных частей:

1. Исторический экскурс в проблему правового регулирования публичных слушаний за рубежом
2. Описание современного законодательства и современных практик проведения публичных слушаний в зарубежных странах
3. Исторический экскурс в проблему правового регулирования публичных слушаний в России
4. Анализ законодательных актов, регулирующих проведение публичных слушаний на местном уровне в России
5. Описание ключевых проблем правового регулирования публичных слушаний на местном уровне в России
6. Описание кейсов успешных практик проведения публичных слушаний в России и за рубежом.

В заключительном разделе проекта предполагается дать некоторые рекомендации по применению разработанного стандарта проведения публичных слушаний.

Исторический экскурс: публичные слушания за рубежом и особенности их регулирования

Публичные слушания, являясь одним из институтов демократии, – это инструмент участия и обсуждения, обеспечивающий активное взаимодействие власти и общества, их конструктивный диалог. Предлагаемый исторический анализ зарубежного опыта проведения и регулирования публичных слушаний (а также их ближайших аналогов) поможет определить их место в общественно политической жизни стран и оценить их влияние на развитие демократического процесса.

Исторически первые, неформализованные аналоги публичных слушаний возникли в Античном мире. Их основы были заложены в трудах лучших мыслителей того периода. Еще в IV в. до н.э. Аристотелем была разработана концепция, согласно которой политика должна быть взаимодействием равных граждан, которые, взаимно формируя и просвещая друг друга, обретают знание, позволяющее им выработать наиболее приемлемое решение относительно совместной жизни. Предложенные Аристотелем и рядом других мыслителей идеи нашли свое воплощение и применение в политической жизни Древней Греции и Древнего Рима. В тот период сложилась практика, в соответствии с которой проекты правовых актов сначала разрабатывались управляющими субъектами, после чего их тексты выносились участникам собрания для предварительного ознакомления с ними и их обсуждения. Так, например, в древнегреческих полисах тексты зачитывались на рынках, в Древнем Риме они вывешивались для всеобщего обозрения, и граждане в течение нескольких недель могли обсуждать законопроекты и предлагать в них изменения, после чего голосование проходило по принципу: за принятия закона или против него.⁶ Такое предварительное ознакомление населения с проектом правового акта и его обсуждение, по сути, сходно с институтом публичных слушаний в его современном понимании.

Институты, близкие по своему содержанию современным институтам демократии участия, существовали с момента появления первых форм прямой и представительной демократии. Независимо от того, рассматриваем мы древнегреческий полис, древнеримскую курию, средневековые немецкие марки (единица общинной самоорганизации в Германии) либо совещательные советы в городах-государствах раннесредневековой Италии – население во всех них принимало активное участие в решении особо значимых вопросов общественной и политической жизни. При этом публично-властные функции реализовывались населением, как путем непосредственного принятия общеобязательных решений, так и с использованием механизма участия в их предварительном обсуждении.

Позже представления о прямой демократии и демократии обсуждения были надолго вытеснены из политической философии концепцией «реальной политики», когда власть начала восприниматься как возможность утверждения собственных интересов. В средние века и вплоть до начала эпохи Нового времени институты, сходные с современными институтами демократии обсуждения, утратили свое значение в связи с установлением в большинстве государств режимов единоличной авторитарной власти монархов. Но, уже начиная с середины XVII в., когда происходят первые буржуазные революции в европейских государствах, такие институты, а вместе с ними и институты прямой демократии, постепенно возвращаются в процесс принятия управленческих решений. В Северной Америке открытые городские собрания (town meeting), проводимые с начала XVII в., становятся первоосновой американской демократии. Выносимые на них вопросы первоначально обсуждались неограниченным кругом граждан, после чего с учетом

⁶ Очеретина М.А., Становление и развитие института публичных слушаний // URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/stanovlenie-i-razvitie-instituta-publichnyh-slushaniy>

выработанных рекомендаций утверждались почетными гражданами. С ростом населения городов в начале XIX в. городские собрания превратились в институт представительной демократии. Однако во многих североамериканских городах они были возрождены в новой форме – института консультативных городских собраний, смежного публичным слушаниям, а в ряде штатов Новой Англии институт открытых городских собраний в первоначальном виде сохранился до настоящего времени.

Распространение механизмов участия граждан в публичной политике находит свое теоретическое обоснование в работах европейских мыслителей. Согласно концепции Ж.-Ж. Руссо⁷, для поддержания положений общественного договора и контроля за деятельностью исполнительной власти граждане должны участвовать в законотворчестве. Всякое постановление, по его мнению, хотя бы самое полезное и разумное, предписывающее что бы то ни было населению, не участвующему в его обсуждении и голосовании, будет не законом, а лишь декретом, приказом. Руссо впервые «по-настоящему развил» идею, выраженную у Канта следующим образом: «Законодательная власть может принадлежать только объединенной воле народа. В самом деле, так как всякое право должно исходить от нее, она непременно должна быть не в состоянии поступить с кем-либо не по праву. Но когда кто-то принимает решение в отношении другого лица, то всегда существует возможность, что он тем самым поступит с ним не по праву, однако такой возможности никогда не бывает в решениях относительно себя самого».

В середине XIX в. южно-немецкий демократ Юлиус Фребель в своем памфлете 1848 г. развил идею всеобщей воли. По Фребелю, всеобщая воля должна образовываться из свободной воли всех граждан путем дискуссии и голосования⁸. Он считал, "что «дискуссия способствует тому, чтобы убеждения, которые сложились в духовном мире различных людей, воздействовали друг на друга, она разъясняет их и расширяет круг тех, кто их признает. Практическое определение права – это следствие развития и признания предшествующего теоретического правосознания в обществе, но достигнуть его можно только благодаря согласию и принятию решения большинством голосов. При этом от меньшинства требуют, чтобы оно отказалось от практической реализации своего убеждения до тех пор, пока ему не удастся лучше представить свои аргументы и собрать необходимое число согласных с ним».

Уже в XX веке ранее упомянутый нами Юрген Хабермас развивает изложенные выше идеи. В основу его концепции делиберативной демократии ложится тезис о неразрывной связи эффективного демократического процесса и процесса коммуникации. Вопреки господствующему в социальных науках институционализму, приверженцы которого объясняли политический процесс через правовые и другие структурные особенности различных обществ, Хабермас обратился к самому человеку, вернее, к взаимодействующим индивидам: «Нормативное ожидание разумных результатов основывается, в конечном счете, на взаимодействии институционально закрепленного процесса образования политической воли со спонтанно возникшими, не подготавливаемыми заранее потоками коммуникации, в которые включена общественность, не запрограммированная на принятие решений и в этом смысле неорганизованная»⁹.

Необходимо учесть, что теория Хабермаса, разработанная во второй половине XX века, ложилась на «благодатную почву»: именно двадцатое столетие признано считать периодом резкого роста интереса к созданию механизмов обеспечения участия граждан в

⁷ Очеретина М.А., Становление и развитие института публичных слушаний // URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/stanovlenie-i-razvitie-instituta-publichnyh-slushaniy>

⁸ Очеретина М.А., Становление и развитие института публичных слушаний // URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/stanovlenie-i-razvitie-instituta-publichnyh-slushaniy>

⁹ Хабермас Ю. Философский спор вокруг идеи демократии // URL: <http://kant.narod.ru/habermas.htm>

управлении делами органов власти. В наибольшей степени это было характерно для Соединенных Штатов: в то время как Старый Свет и Россия переживали расцвет авторитаризма (в рамках которого также, впрочем, обеспечивалось контролируемое участие граждан в обсуждении местных и даже государственных вопросов), в США в 1923 году была впервые в мире закреплена обязанность муниципалитетов по проведению публичных слушаний на этапе рассмотрения принимаемых местными властями законов и ряда постановлений по наиболее важным для локального сообщества вопросам.¹⁰

Ключевой новацией, предпринятой властями США в 20-е годы, стало законодательное регулирование публичных слушаний: до этого слушания существовали как неформальная практика, нормы и правила которой хотя признавались членами сообществ, однако не были закреплены документально. Дальнейшее развитие институт публичных слушаний получил уже в 1960-е годы, когда американская практика перекочевала в Европу, в первую очередь, в страны, находившиеся несколько десятилетий под властью авторитарных режимов и переживавших в тот момент «новую демократизацию».

Тем временем, помимо публичных слушаний широкое распространение в США получил механизм «гражданского жюри» или «жюри граждан», представляющий собой модифицированный и структурированный вариант публичных слушаний. Соответствующая модель была разработана в 1974 году экспертами некоммерческой организации Джефферсон-Центр и быстро завоевала популярность среди местных властей в большинстве Штатов.

Значительный стимул к развитию практик публичных слушаний в мире дало движение в защиту окружающей среды, набравшее силу в конце 1980-х годов. Экологи, лоббировавшие свои взгляды на самом высшем уровне, вскоре добились принятия ряда международных документов, направленных на защиту окружающей среды. Среди них два представляют особый интерес.

В первую очередь, это Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, инициированная группой членов ООН и подписанная в 1991 году в городе Экспоо, Финляндия большинством членов ООН, в том числе и нашей страной. В силу документ вступил лишь в 1997 году. Конвенция, в частности, обязывает власти стран-участников обеспечить возможность участия общественности в процедурах оценки и обсуждения проектов, связанных с возможным нанесением вреда экологии: «Сторона происхождения, в соответствии с положениями настоящей Конвенции, предоставляет общественности в районах, которые, по всей вероятности, будут затронуты, возможность, принять участие в соответствующих процедурах оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду и обеспечивает, чтобы данная возможность, предоставляемая общественности затрагиваемой стороны, была равноценна возможности, предоставляемой общественности Стороны происхождения»¹¹. В России данное положение нашло отражение в отдельных статьях Положения Госкомэкологии «Об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации».

Второй документ – это так называемая «Охрусская Конвенция» или Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, об участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Данное соглашение, также поддержанное нашей страной, было заключено и подписано в Дании в 1988 году. Ряд

¹¹ Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте // URL: <http://docs.cntd.ru/document/1900922>

статей Конвенции (Ст.6, 7) прямо регулируют вопросы проведения публичных слушаний по актам и решениям, потенциально влияющими на экологию территории. В частности, в Конвенции прямо закрепляются базовые нормы проведения публичных слушаний: своевременное информирование граждан о возможности участия в слушаниях, их предмете, месте и времени проведения, необходимость заблаговременного проведения слушаний, предоставление участниками слушаний всей необходимой информации, документации по проекту и так далее.¹²

Благодаря описанным выше документам, публичные слушания по вопросам, касающимся экологии, сегодня проводятся в той или иной форме в большинстве стран мира, что, несомненно, является важным достижением.

В то же время, применение механизма публичных слушаний не ограничивается сферой обсуждения решений местных властей, связанных с экологией и природоохранной деятельностью: как мы писали выше, в практике США процедуры общественных слушаний проходит большинство нормативных актов муниципалитетов.

Однако эффективность механизма публичных слушаний, в этих случаях, сегодня ставится под сомнение рядом экспертов. Так, по словам Курта Шиндлера из Мичиганского Университета, муниципалитеты сегодня тратят время и средства на якобы бесполезные публичные слушания лишь потому, что к этому их обязывает закон. По мнению эксперта, публичные слушания несколько не помогают местным властям выяснить мнение граждан по наиболее острым вопросам, так как в ходе неструктурированной дискуссии в первую очередь слышны голоса тех, кто наиболее активен и способен к публичной речи, что отнюдь не способствует выстраиванию эффективного равного диалога в целях нахождения компромиссного решения по обсуждаемому вопросу¹³. Шиндлер подчеркивал, что для обеспечения учета мнения граждан на этапе обсуждения тех или иных решений разработан и успешно применяется целый ряд структурированных методик, среди которых он выделял:

- фокус-группы;
- гражданские консультационные комитеты;
- целенаправленные социологические исследования предпочтений и ожиданий граждан;
- метод Дельфи;
- метод «жюри граждан»;
- гражданские воркшопы;
- социологические опросы;
- онлайн-голосование.

Некоторые из названных Шиндлером методов будут более подробно разобраны в разделе, посвященном лучшим современным практикам организации публичных слушаний за рубежом.

¹² Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml

¹³ Kurt H. Schindler, The public hearing is the worst way to involve the public, Michigan State University Extension // URL: http://msue.anr.msu.edu/news/the_public_hearing_is_the_worst_way_to_involve_the_public

Описание современного законодательства и современных практик проведения публичных слушаний в зарубежных странах

Ранее было отмечено, что публичные слушания в современном формализованном виде возникли в Соединенных Штатах в 1920 годы, и лишь во второй половине XX века соответствующая практика была перенята большинством стран Европы. Именно поэтому в центре анализа зарубежного опыта будут особенности проведения и регулирования публичных слушаний в Соединенных Штатах.

Сегодня в США муниципалитеты вправе самостоятельно регулировать порядок организации публичных слушаний на своей территории, вносить коррективы в перечень вопросов, по которым они проводятся и так далее, однако базовые требования к проведению слушаний закреплены в ряде федеральных законов и уточнены сводом муниципального права штата (Municipal Home Rule Law)¹⁴.

В американской практике следует различать такие близкие по своей форме процедуры, как «открытые собрания» («public meeting») и «публичные слушания» («public hearings»).

Так, в штате Вашингтон публичные собрания представляют собой открытую процедуру обсуждения тех или иных вопросов управления муниципалитетом, к которой допускаются жители данного муниципалитета, хотя их участие и не требуется. Раздел 42.30 RCW Акта об открытых собраниях штата Вашингтон (Open Public Meetings Act)¹⁵ прямо требует, чтобы все собрания местных законодательных органов были публичны и открыты для местных жителей-граждан США. Под «собраниями» в законе понимаются встречи избранных представителей населения – депутатов и других избираемых чиновников. Формат и порядок участия граждан в соответствующих собраниях детально не уточняется, однако закон подчеркивает, что расписание всех предстоящих заседаний местных советов депутатов должно публиковаться заблаговременно. Конечная цель существования механизма «public meeting» – это, в первую очередь, обеспечение прозрачности, открытости и подотчетности повседневной работы местных органов власти. Таким образом, данная практика направлена, в первую очередь, на удовлетворение законного стремления граждан к контролю за работой избранных ими чиновников.

Публичные слушания представляют собой механизм, аналогичный по форме открытым собраниям, который также предусматривает допуск граждан к обсуждению вопросов местного управления. Однако по сути своей, публичные слушания принципиально отличаются от собраний тем, что направлены (в соответствии с американской практикой) не столько на удовлетворение потребности жителей участвовать в местных делах и контролировать работу чиновников, сколько на повышение качества муниципального управления. Так в материалах некоммерческой организации Муниципальный Центр Исследований и Поддержки (The Municipal Research and Services Center MRSC) отдельно подчеркивается, что проведение общественных слушаний предусмотрено законом в тех случаях, когда для принятия наиболее эффективного решения муниципальным властям необходимо выяснить взгляды и предпочтения местного

¹⁴ Kenneth E. Vanlandingham, *Municipal Home Rule in the United States* // URL: <http://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2835&context=wmlr>

¹⁵ Communication and Citizen Participation Techniques, MRSC // URL: <http://mrsc.org/Home/Explore-Topics/Governance/Citizen-Participation-and-Engagement/Communication-and-Citizen-Participation-Techniques.aspx>

населения, напрямую обсудить с ними вопросы, по которым возможны разногласия.¹⁶ Предполагается, что проведение публичных слушаний на этапе обсуждения того или иного решения позволит предотвратить возможные конфликты при его реализации, а также заблаговременно выявить возможные проблемы, которые это решение может повлечь. Таким образом, в Соединенных Штатах главной заинтересованной стороной в проведении публичных слушаний являются, по духу закона, не сами граждане, а муниципалитет. Кроме того, закон Штата и федеральный закон отдельно выделяют перечень вопросов, при обсуждении которых проведение публичных слушаний необходимо, оставляя за муниципалитетом право расширить его.

Кроме того, необходимо учитывать, что в Соединенных Штатах сами публичные слушания бывают двух типов – законодательные («Legislative public hearings») и квази-судебные («Quasi-judicial public hearings»), также известные как «жюри граждан», о которых было упомянуто ранее. Проанализируем различия между ними. Целью законодательных публичных слушаний является получение мнения общественности по отдельным вопросам местного управления. Законодательные слушания проводятся в обозначенных законом случаях, в частности, по вопросам межевания земли и в момент рассмотрения бюджета муниципального образования на предстоящий год. В американской практике законодательные слушания в существенно меньшей степени формализованы, чем квази-судебные. К участию в законодательных слушаниях привлекается широкий круг граждан, проживающих на территории муниципалитета. Итогом слушаний являются высказанные мнение жителей, а не предложенное ими конкретное решение обсуждаемого вопроса.

Жюри граждан проводится по сравнительно жестким процедурам и представляет собой некую имитацию судебного процесса. Их предметом часто становятся земельные споры и ряд вопросов, связанных с взаимоотношением отдельных частных/юридических лиц и местного правительства, а также конкретные проблемы, стоящие перед муниципальной властью, требующие принятия оперативного решения. Этот метод стал популярен благодаря «новым лейбористам» в 90-е годы прошлого века и, по мнению некоторых, является более эффективной альтернативой публичным слушаниям. В «жюри граждан» принимает участие 12-14 отобранных комиссией человек (в то время как в публичных слушаниях в США обычно участвует не менее сотни жителей), что позволяет вести конструктивный последовательный диалог и находить решение проблемы. Жюри граждан проводится с привлечением модератора и, в некоторых случаях, сторонних экспертов, консультирующих участников по профилю своей деятельности. Обсуждение в рамках жюри граждан проводится от одного дня до недели. Одним из недостатков этого метода является его высокая стоимость: приглашенным членам жюри необходимо компенсировать пропущенные дни.

По итогам изучения законодательств штата Вашингтон, Нью-Йорка, штата Техас, а также канадского города Барнаби, был сделан вывод, что особенности подготовки и проведения публичных слушаний в них регулируются законом в той же степени, что и в России (что закономерно: Российская Федерация основывала свое муниципальное право на опыте Франции и Германии, которые в ряде вопросов опирались, в свою очередь, на опыт Северной Америки). Многие российские эксперты смогли бы предъявить зарубежному законодательству те же претензии, что и отечественному: так, в штате Нью-Йорк закон не предусматривает иных способов информирования граждан о проведении публичных слушаний, кроме публикации в муниципальных газетах за 3-7 дней до дня мероприятия.¹⁷

¹⁶ Public Hearings, MRSC // URL: <http://mrsc.org/Home/Explore-Topics/Legal/General-Government/Public-Hearings-When-and-How-to-Hold-Them.aspx>

¹⁷ James A. Coon, Local Government Technical Series. Conducting Public Meetings and Public Hearings // URL: https://www.dos.ny.gov/lg/publications/Conducting_Public_Meetings_and_Public_Hearings.pdf

Принимая во внимание практически полный отказ большинства американцев от печатных СМИ в пользу электронных, такая норма представляется устаревшей и неэффективной.

В то же время в зарубежном законодательстве содержится ряд важных пунктов, включение которых в соответствующие нормативные акты делает публичные слушания более прозрачным и эффективным механизмом участия граждан в управлении делами муниципалитета. Так всеобщей практикой является осуществление аудио или видео записи слушаний, а все материалы, в том числе и цифровые, в дальнейшем размещаются в открытом доступе¹⁸. В американской практике на публичные слушания распространяется принцип *Appearance of Fairness*, подразумевающий, что каждый участник слушаний должен уведомить собравшихся о наличии личной заинтересованности (и её характере) в том или ином решении вопроса, что нивелирует риски оппортунистического поведения, обусловленного конфликтом интересов.

По словам С.С. Зенина, исследовавшего проблемы публичных слушаний в России и мире, в ряде зарубежных стран уже сегодня начинают использовать Интернет и IT-инфраструктуру для привлечения большего числа участников и повышения эффективности механизма публичных слушаний¹⁹. Благодаря системе участия в слушаниях через интернет, возможности участия граждан в делах местных сообществ значительно расширяются, что повышает качество местного управления. Эксперт отмечает, что такая практика вскоре будет возможна и в России.

В странах Запада органы государственной власти и некоммерческие организации регулярно готовят для муниципалитетов подробные инструкции, как эффективно провести публичные слушания. В первую очередь такие мини-пособия оказываются полезны для органов местного самоуправления в развивающихся странах, где отсутствует релевантный опыт организации демократических процедур, однако прибегают к ним и в «старых демократиях», в частности, для обучения новых сотрудников. Большинство таких инструкций написаны в соответствии с североамериканскими стандартами публичных слушаний и лишь незначительно различаются между собой. Данный документ хотя и издается, зачастую, по инициативе и за счет бюджета органов государственной власти, не имеет статус правового акта, а представляет собой лишь сборник официально одобренных рекомендаций и справочных материалов. Ниже приводится сокращенная версия такой инструкции, составленная на основе документов, изданных правительством Канады²⁰, губернатором Нью-Йорка для муниципалитетов штата²¹ и подготовленных для правительства Украины Всемирным Банком²². Представляется, что подобные инструкции целесообразно будет полезно разработать и для российских органов местного самоуправления.

Первый раздел инструкций в обязательном порядке описывает, когда и в каких случаях (в зависимости от местного законодательства) должны проводиться публичные слушания. Так в Нью-Йорке каждый закон, принятый местными органами власти, должен пройти процедуру публичных слушаний. Кроме того, указываются и другие случаи, в которых, согласно законодательству, должны проводиться публичные слушания (этот перечень практически идентичен во всех странах, где в той или иной форме проводятся слушания по вопросам местного самоуправления): утверждение бюджета муниципалитета,

¹⁸ Public Hearings, City of Burnaby // URL: <https://www.burnaby.ca/Our-City-Hall/Mayor---Council/Public-Hearings.html>

¹⁹ Зенин С.С., Электронные публичные слушания // URL: <http://www.center-bereg.ru/h1543.html>

²⁰ Project Development Procedures Manual // URL: http://www.dot.ca.gov/hq/oppd/pdpm/chap_pdf/chapt11.pdf

²¹ James A. Coon, Local Government Technical Series. Conducting Public Meetings and Public Hearings // URL: https://www.dos.ny.gov/lg/publications/Conducting_Public_Meetings_and_Public_Hearings.pdf

²² Gina Gilbreath Holdar and Olha Zakharchenk, Citizen Participation Handbook, People's Voice Project International Centre for Policy Studies // URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTBELARUS/Resources/eng.pdf>

определение порядка землепользования, решения о застройке и так далее. Кроме того, в первом разделе авторы инструкций указывают ряд предусмотренных национальным/региональным законодательством требований к проведению слушаний, в первую очередь, порядок и сроки информирования граждан о слушаниях.

Порядку информирования граждан о слушаниях в инструкциях уделяется существенное внимание. Авторы инструкций подчеркивают, что сообщение о слушаниях должно в обязательном порядке содержать информацию о месте, времени и дате мероприятия, а также тему обсуждения, которая должна быть указана максимально конкретно (например, «Решение вопроса о строительстве производственного корпуса на месте пустыря по адресу 21-ая улица, 117»). Кроме того, в информационное сообщение о слушаниях рекомендовано включить: контактные данные лица, у которого заинтересованный гражданин может выяснить подробности проведения слушаний (обычно это сотрудник муниципалитета), сведения о доступных документах по вопросу слушаний, с которыми могут ознакомиться граждане, информацию о порядке внесения замечаний и предложений в повестку публичных слушаний (в том числе для тех, кто не сможет принять участия в слушаниях).

Далее в инструкциях предлагается последовательность шагов, которые необходимо предпринять при подготовке к проведению слушаний.

Первый этап – определение темы слушаний, проблемы и перечня потенциально заинтересованных сторон, которых следует пригласить к участию в слушаниях. В рекомендациях отдельно поясняется, что могут существовать отдельные группы населения (в том числе жители определенных территорий), которых обсуждаемая проблема затрагивает в наибольшей степени, в связи с чем необходимо будет приложить дополнительные усилия для привлечения их к участию в слушаниях. Кроме того, важно определить, затрагивает ли обсуждаемая проблема жителей приграничных территорий (что особенно важно, когда рассматриваются вопросы, связанные с возможным нанесением вреда экологии). Необходимо также определить, кто еще должен присутствовать на слушаниях: это могут быть представители компании-застройщика, члены регионального правительства и так далее.

Второй этап – принятие решения о проведении слушаний. Соответствующая резолюция, принятая местным органом власти, должна содержать всю информацию о проведении слушаний. Помимо этого, должны быть направлены соответствующие распоряжения исполнительным органам муниципалитета по вопросам материально-технического обеспечения слушаний. Возможные проблемы, связанные с материально-техническим обеспечением, должны быть рассмотрены до принятия резолюции.

Третий этап – информирование участников слушаний. Порядок информирования обычно содержится в местном законодательстве и его общие положения просто продублированы в инструкции. Каналы информирования в большинстве случаев идентичны: закон предполагает размещение сведений в муниципальной газете или, в случае ее отсутствия, в другом печатном СМИ, распространяемом на территории муниципалитета. Кроме того, в рекомендациях подчеркивается необходимость личного оповещения лиц, чье присутствие ранее было определено как желательное.

Четвертый этап – подготовка и сбор необходимой информации (может идти третьим шагом). Рекомендовано определить члена муниципального совета, ответственного за подготовку материалов слушаний. Это могут быть карты, проектная документация, результаты экспертиз и так далее. Важно привести собранную информацию в читаемый вид и обеспечить доступ заинтересованных участников слушаний к ней.

Пятое – необходимо определить форму фиксации происходящего на слушаниях. В рекомендациях, подготовленных в начале 2000-х годов, говорится о необходимости

привлечь стенографиста для записи слушаний, однако сегодня все сходится на том, что в момент слушания достаточно ведения аудио или видеозаписи, которая в дальнейшем может быть переведена в текстовой формат.

Шестое – принятие решения о привлечении экспертов к участию в слушаниях. Члены муниципального совета должны оценить необходимость привлечения внешних экспертов, учитывая при этом стоимость их участия в слушаниях. Если будет принято положительное решение, следует назначить ответственного за работу с экспертами, который займется их приглашением, опишет проблему и сформулирует требования к работе.

Седьмое – назначение ведущего публичных слушаний, который будет не только обеспечивать порядок и соблюдение процедур в ходе мероприятия, но и проконтролирует полноту и своевременность подготовки отчетов по итогам слушаний, а также оповестит участников слушаний о том, какое решение по обсуждаемому вопросу в итоге было принято муниципальными властями.

Восьмое – необходимо определить и наладить процедуру предварительной регистрации участников, в первую очередь тех, кто намерен выступить с речью. Внесение таких участников слушаний в список и определение очередности их выступлений позволит обеспечить порядок на мероприятии.

Девятое – вступительное слово ведущего слушаний. Для эффективной работы очень важно не только напомнить собравшимся тему обсуждения и познакомить с приглашенными гостями слушаний, но и описать задачи, стоящие перед участниками слушаний, а также подробно, со ссылкой на устанавливающие документы, рассказать о правах и обязанностях участников слушаний, сообщить о регламенте и т.д.

Десятое – порядок выступлений участников слушаний, а также приема предложений и замечаний. Как отмечалось выше, задача публичных слушаний в зарубежной традиции – сбор мнений и комментариев по обсуждаемой проблеме от максимально возможного числа участников. Именно поэтому особое внимание в большинстве рекомендаций уделяется тому, как оптимально организовать соответствующие процедуры. Так ряд экспертов обращали внимание на то, что организаторы слушаний должны предусмотреть удобный механизм для сбора предложений и комментариев в письменном виде, а также иметь возможность сделать необходимое число копий полученных замечаний для удобства работы самой комиссии и СМИ.

Кроме того, в регламенте слушаний важно оговорить максимальное время, выделенное на устное выступление участников слушаний, а также огласить правило, согласно которому в случае, если выступающий не укладывается в выделенный интервал (обычно 3-5 минут), ему следует направить комиссии свои тезисы в письменном виде. Следует предусмотреть правило, согласно которому комиссия может в исключительных случаях давать дополнительное время на выступление отдельным участникам.

Регламент слушаний должен позволять участникам задавать уточняющие вопросы выступающим, однако модератор обязан всячески пресекать попытки начать дискуссию между двумя или несколькими гражданами. Эксперты по проведению слушаний объясняют это, в том числе тем, что публичные дебаты неизбежно поднимают уровень эмоционального напряжения у собравшихся, что снижает объективность суждений и сводит на нет эффективность слушаний как механизма сбора мнений относительно местных проблем и вопросов.

Для оптимизации работы слушаний следует заблаговременно составлять перечень желающих выступить, что позволит избежать конфликтов в ходе мероприятия. Лишь после того, как все участники, заранее внесшие свои фамилии в список, выступили, ведущий может дать слово тем, кто этого не сделал.

Одиннадцатое – переносы, перерывы, продления слушаний. Слушания не обязательно должны проводиться за один вечер: на усмотрение комиссии, после окончания изначально отведенного на слушания времени, слушания могут быть продолжены в другой день, в том числе через некоторый промежуток времени (который может потребоваться комиссии для изучения и анализа собранного материала). О дате, времени и месте повторных слушаний комиссия должна принять решение немедленно, и уведомить о своем решении собравшихся. Позднее следует оповестить жителей данной территории о назначении продолжения слушаний в том же порядке, как это было сделано ранее. В ходе слушаний должны быть предусмотрены плановые перерывы, комиссия также вправе назначать внеплановые для обсуждения тех или иных вопросов.

Двенадцатое – закрытие, завершение слушаний. Закрытие слушаний должно проходить в два этапа: сначала ведущий объявляет о завершении устной части слушаний, после чего начинается отсчет дополнительного времени, в ходе которого позволено обращаться к комиссии как с устными предложениями и комментариями, так и с письменными. Продолжительность «дополнительного времени» устанавливается на усмотрение комиссии и может составлять до суток. Только по завершении этого периода слушания можно считать закрытыми.

Только после этого комиссия приступает к рассмотрению итогов публичных слушаний в контексте обсуждаемого вопроса. С материалами слушаний должны иметь возможность ознакомиться все желающие, в ряде случаев их рекомендовано публиковать в местных СМИ, а также на сайте муниципального образования.

За рубежом подобные рекомендации регулярно обновляются и распространяются по муниципалитетам силами органов государственной власти и общественных организаций. Таким образом, несмотря на то, что закон описывает лишь общий порядок проведения общественных слушаний, муниципалитеты получают все рекомендации и советы, необходимые для эффективного регулирования связанных процедур. Рекомендации могут быть представлены как в форме многостраничных инструкций, описывающих множество мелких процессуальных особенностей, так и в форме небольших брошюр. Зачастую помимо рекомендаций для членов муниципалитета такие брошюры содержат листы-справки с базовыми сведениями о публичных слушаниях для граждан, которые должны быть вывешены в здании муниципалитета для всеобщего ознакомления. Ниже предложен скан такой листовки, подготовленной Комиссией по публичным службам штата Миссури.

Для того чтобы осмыслить представление современных зарубежных теоретиков делиберативной демократии о механизме работы публичных слушания, обратимся к статье Ганса Циммермана на сайте participedia.org²³. Автор анализирует сложившиеся практики публичных слушаний и выделяет преимущества и недостатки слушаний с точки зрения эффективности вовлечения граждан в процесс принятия решений. Ниже приведен авторский перевод отдельных фрагментов статьи.

«Несмотря на то, что в наши дни многие должностные лица и сами граждане критикуют практику проведения публичных слушаний, многие аспекты этого механизма остаются прекрасным примером демократии участия. Во-первых, слушания, в рамках которых граждане напрямую высказывают свое мнение по конкретной проблеме, позволяют местным властям оценить уровень поддержки или недовольства тем или иным решением по обсуждаемой проблеме. Вне зависимости от того, насколько сильно, в итоге, повлияли публичные слушания на конечное решение, этот механизм позволяет гражданам почувствовать, что их голос был услышан и учтен. Через публичные слушания граждане получают возможность влиять на своих представителей, демонстрируя им определенную информацию, поддержку или неодобрение. Другим важным преимуществом публичных

²³ Public Hearings, Participedia // URL: <http://participedia.net/en/methods/public-hearing>

слушаний является возможность учета всей широты мнений граждан, так как сама процедура слушаний не допускает доминирования в обсуждении отдельных, наиболее активных, лиц. Кроме того, жесткие ограничения по времени выступления позволяют должностным лицам услышать и учесть мнения меньшинств. Наконец, важнейшим преимуществом слушаний является общение граждан с избранными ими представителями лицом к лицу, что является существенно более действенным механизмом воздействия, чем электронные письма или письменные обращения»



A Guide To Local Public Hearings

A Publication Of The Missouri Public Service Commission

Local public hearings are designed to give consumers the opportunity to speak directly to Public Service Commissioners who will make the decision in a pending case. This hearing provides you a forum to express your views, opinions and concerns about this case or bring any service-related problems to the Commissioners' attention.

Who Participates In A Local Public Hearing?

- ▶ Affected customers
- ▶ Public Service Commissioners
- ▶ A PSC Regulatory Law Judge
- ▶ Parties to the case (including the PSC Staff; the Office of the Public Counsel, which represents residential and small business customers; representatives of utility companies; and others interested in the case.)

How Will The Local Public Hearing Proceed?

A Commission regulatory law judge presides over the hearing. At the start, the judge will introduce the members of the Commission and explain how the process works. Witnesses will be asked to testify. Witnesses appearing before the Commission are not allowed to ask questions of the Commissioners. Because the case is still pending, Commissioners are not allowed to comment on the proceedings.

Making A Statement

If you would like to make a statement, sign the witness list before the public hearing begins. The regulatory law judge will call the witnesses from this list during the hearing. If a previous witness has already expressed your views, you may waive the right to comment or state for the record your agreement with a previous witness. Commissioners may ask questions in order to clarify your comments and concerns.



Witnesses Who Testify Must Be Sworn In



Witnesses are sworn in so their comments can be included as part of the official record in the case. You will be asked to state your name and address for the record. The local public hearing statements are considered evidence and part of the official record that the Commission considers when making its decision in the case.

Рисунок 1. Листовка (штат Миссури)

При этом, несмотря на все названные преимущества, большинство авторов выделяет множество особенностей публичных слушаний, которые характеризуют их как малоэффективный механизм вовлечения граждан в управление. Первая проблема заключается в том, что сегодня принято проводить слушания на сравнительно поздних этапах принятия решений по местным проблемам, в результате чего граждане, в массе своей, приходят для того, чтобы раскритиковать решения органа власти, а не обсудить

преимущества или недостатки того или иного выхода из сложившейся ситуации, так как уверены, что решение уже принято без их участия. Вторая проблема – структура встречи. На публичных слушаниях граждане, как правило, могут лишь выступить с краткой речью, в которой обозначают свою позицию, а времени под обсуждение этих мнений не выделяется. Такой формат практически исключает возможность коммуникации между участниками слушаний, а значит – не способствует развитию и изменению точек зрения собравшихся. Третья проблема заключается в том, что на слушаниях рассматривают вопросы, требующие профессиональных знаний, которыми большинство жителей не обладают, что затрудняет коммуникацию и мешает выносить взвешенные суждения. Четвертая проблема заключается в том, что в публичных слушаниях в той или иной форме участвует менее 25% населения, причем обычно собравшиеся – это наиболее образованные и обеспеченные категории граждан, что делает итоги слушаний нерепрезентативными. Наконец, исследователи публичных слушаний не раз наблюдали, что высказанные на слушаниях суждения зачастую оказываются полярными, что делает невозможным нахождение компромисса и сводит на нет все усилия, затраченные на подготовку и проведение слушаний».²⁴

Анализируя критику Циммермана, хочется отметить, что запрет дискуссий между участниками является важной особенностью публичных слушаний за рубежом, позволяющим выслушать все возможные мнения и избегать конфликтов между собравшимися, о чем мы неоднократно упоминали выше. При этом проблема недостаточной компетентности участников слушаний, о которой говорил эксперт, представляется разрешимой: представители муниципалитета должны, в случае вынесения на обсуждение сложной проблемы, разъяснить в информационных материалах основные особенности и базовые термины обсуждаемого проекта. Напротив, проблема нерепрезентативности и низкого уровня участия граждан в публичных слушаниях действительно является серьезной, и для её преодоления вместо или одновременно с публичными слушаниями необходимо использовать и другие механизмы выявления мнений граждан по проблемам местного управления.

По словам Кристофера Карповица²⁵, другого эксперта по местному самоуправлению и теоретика делиберативной демократии, существующую сегодня модель проведения публичных слушаний необходимо модернизировать. В частности, Карповиц рекомендует представителям муниципальных властей и другим членами комиссии на публичных слушаниях публично комментировать каждое высказанное гражданами замечание, тем самым предоставляя им обратную связь в ответ на их выступления. Кроме того, такая практика повысит осведомленность участников слушаний о проблеме и позволит понять, почему муниципальные чиновники по итогам слушаний приняли то, а не иное решение. Другая рекомендация направлена на то, чтобы преодолеть доминирование активных участников слушаний и позволить высказаться тем, кто придерживается непопулярного, неразделяемого большинством мнения по проблеме. Так, Карповиц призывает модератора слушаний специально подчеркивать необходимость оглашения всех существующих мнений, как устно, так и в письменном виде, а также создавать максимально комфортные условия для ведения дискуссии, чтобы способствовать желанию высказаться собравшимся.

Как мы неоднократно упоминали ранее, в зарубежной практике публичные слушания воспринимаются не только как способ обеспечения участия жителей в управлении территорией, но, в первую очередь, как механизм выяснения мнения граждан по тем или иным вопросам управления, позволяющий муниципальным властям повысить качество своей работы. Принимая во внимание вторую цель, следует заметить, что вместе с публичными слушаниями применяются и другие механизмы, некоторые из которых, по

²⁴ Public Hearings, Participedia // URL: <http://participedia.net/en/methods/public-hearing>

²⁵ Public Hearings, Participedia // URL: <http://participedia.net/en/methods/public-hearing>

словам упомянутого ранее Курта Шиндлера, оказываются эффективнее слушаний. Более того, в ряде стран данные практики полностью заменили публичные слушания. Некоторые механизмы, которые могут в перспективе заместить публичные слушания (или начнут применяться вместе с ними) и в нашей стране, причем, некоторые из них уже реализованы в России и успешно применяются в проектах «открытого правительства»:

1. «Комиссия электронных бюллетеней» (Electronic Bulletin Boards), или создание электронной коммуникационной площадки. Что собой представляет? Потенциально, наиболее легкий и доступный способ организации коммуникации муниципальных властей с жителями, использующий различные каналы интернет-взаимодействия, от сайтов и форумов до специальных чатов. Целевой аудиторией таких методов обычно является широкий круг граждан, так как Сетевая коммуникация может обеспечить большой охват за минимальные средства. На сегодняшний день не существуют однозначно доминирующей модели организации взаимодействия с жителями при помощи интернета: в различных муниципалитетах используют различные механизмы и подходы. Таким образом, приняв решение о разработке средства электронной коммуникации с жителями, очень важно заблаговременно определить цель этой коммуникации, чтобы сформировать оптимальный дизайн инструмента. Для того чтобы эффективно внедрить ту или иную модель электронной коммуникации с гражданами, необходимо обеспечить её широкую рекламу и продвижение, так как для большинства граждан данный инструмент будет новым. Отдельное внимание также следует уделять переподготовке персонала муниципалитета, ответственного за работу с системой электронной коммуникации. Несомненным преимуществом обсуждения местных вопросов на специально разработанной электронной площадке является непрерывность её функционирования, что, несомненно, удобно для жителей, не готовых подстраивать свой график под расписание публичных слушаний и прочих дискуссионных мероприятий. Другое важное преимущество – возможность оценивать эффективность работы площадки на основании множества числовых показателей, автоматически собираемых системой (от количества посетителей до среднего времени пребывания на площадке и динамики активности). Несмотря на то, что создание сетевой площадки, дополняющей очные публичные слушания, требует существенных вложений (при условии разработки сервиса «с нуля»), дальнейшее её использование сопряжено с гораздо меньшими затратами, чем при использовании других механизмов. Важным преимуществом электронной площадки является возможность оперативно предоставлять участникам обсуждения большие объемы мультимедийной информации (планов, схем, документов, фотографий и видеозаписей). Следует учитывать, что в случае, если проникновение Интернета на территории муниципалитета не превышает 95-99%, следует продолжать использовать традиционные очные механизмы вовлечения граждан в обсуждение местных проблем.

2. «Дни открытых дверей» («Open House»). Проведение дня открытых дверей в муниципалитете подразумевает проведение продолжительной (до 10 часов) неструктурированной встречи жителей с чиновниками муниципалитета и обсуждение с ними широкого круга различных тем. Зачастую дни открытых дверей могут сопровождаться отчетом муниципальных властей перед гражданами (подразумевающим как устное выступление руководства, так и раздачу печатной версии отчета). День открытых дверей, при правильной организации, позволяет сотрудникам муниципалитета выяснить мнения различных слоев населения по широкому кругу проблем и вопросов, что особенно важно при планировании дальнейшей работы муниципальных властей. В отличие от публичных слушаний, сфокусированных на какой-то одной проблеме, участники дня открытых дверей обсуждают множество тем. В связи с тем, что при проведении дней открытых дверей принципиальное значение имеет количество привлеченных участников, рекомендуется проводить мероприятие в две сессии: одну во вторую половину одного из будних дней, другую – в выходной. Приглашать граждан на день открытых дверей следует

за несколько недель до мероприятия (таким образом, в зарубежной практике дням открытых дверей уделяют больше внимания, чем публичным слушаниям). Для проведения дня открытых дверей достаточно 5-6 сотрудников муниципалитета, однако это должны быть наиболее коммуникабельные и общительные работники. В ходе подготовки ко дню открытых дверей необходимо подготовить подробные ответы на наиболее вероятные вопросы, а также определить, по каким темам важно выяснить мнение жителей. Каждому участнику дня открытых дверей должен быть вручен опросный лист, содержащий как вопросы по работе муниципалитета, так и по организации самого мероприятия. В случае, если в период проведения дня открытых дверей муниципалитет рассматривает какой-либо значимый вопрос, который будет вынесен/выносился ранее на публичные слушания, следует привлечь на день открытых дверей лиц, которые могут дать комментарии по данному вопросу, который, с большой вероятностью, будет поднят участниками дня открытых дверей. Сотрудники муниципалитета, участвующие в дне открытых дверей, должны фиксировать ход беседы с жителями и по истечению дня открытых дверей предоставлять общий отчет членам муниципального совета, которые, в свою очередь, должны отчитаться о проведении дня открытых дверей и сделанных по его итогам выводов в местных СМИ или рассылке для участников. Главным преимуществом дня открытых дверей является неформальная коммуникация и отсутствие жёсткой структуры мероприятия, что позволяет его участникам свободно распоряжаться своим временем и принимать участие в мероприятии в той степени, в какой они считают нужным. В то же время следует учесть, что проведение дней открытых дверей отнимает много времени у служащих (равно как и обработка собранной в ходе мероприятия неструктурированной информации).

3. «Гражданский воркшоп» («Citizen Workshop»). Гражданский воркшоп (или просто воркшоп) является инструментом, позволяющим организовать обмен мнениями между сторонниками различных точек зрения и наладить между ними конструктивную дискуссию под руководством модератора. На сегодняшний день данный метод широко распространен в Великобритании, где применяет гораздо чаще метода публичных слушаний. Вот что говорил о воркшопах Бен Пэйдж, исследователь проблем местного самоуправления из института MORI, Великобритания: «Гражданский воркшоп обычно продолжается целый день, и в нём участвуют 20-30 представителей различных социальных групп. Например, если проводить воркшоп в Сибири, то нужно будет взять в Новосибирске представителей национальных меньшинств, нефтяников, продавцов, бизнесменов – и собрать их всех в одном месте. Идея этого метода возникла, в частности, потому что политики в Великобритании не хотели тратить своё время на поездки, и мы решили, что было бы хорошо собрать представителей различных социальных групп в Лондоне – привезти их на самолётах, автобусах, поездах – людей с уровнем дохода от самого нижнего до самого высокого. По сравнению с фокус-группой этот метод имеет следующее преимущество: мы собираем людей, которые, как правило, в реальной жизни, не встречаются, и во взаимодействии друг с другом их мнение может меняться. Кроме того, в течение целого дня можно более глубоко исследовать проблему, дать дополнительную информацию участникам, провести дискуссию между ними».²⁶

Проведение воркшопа представляет собой четко структурированный процесс. На первом этапе участники разбиваются на несколько групп, и проводится первая серия фокус-групп. Группы формируются по принципу единства: например, группа мужчин среднего достатка, группа студентов, группа женщин-домохозяек и так далее. На этом этапе определяется начальное мнение участников о муниципалитете, о качестве работы чиновников, их взгляды на местные проблемы в целом и центральную тему воркшопа в частности.

²⁶ <http://kpfu.ru/docs/F1045668054/Mon3.pdf>

После этого все участники собираются вместе в одной комнате, и политики, чиновники выступают перед ними с презентацией о приоритетах муниципалитета, об обсуждаемой проблеме, например, повышении налога. Время выступлений ограничено 15 минутами, и, кроме того, обсуждения после выступлений не проводятся. Далее все участники снова разбиваются по группам, и в этой серии фокус-групп определяется, как они восприняли предложенную информацию, как поменялось их мнение о муниципалитете, что они думают по заданной проблеме – например, правильные ли приоритеты избрал муниципалитет, нужно ли повышать налоги или оставить их на прежнем уровне. На этой стадии выявляется не только мнение каждой из групп, но и те аргументы, которые участники используют, чтобы обосновать свою позицию.

При разбивке на эти фокус-группы можно использовать те же группы, которые были вначале на первой стадии, а можно разбить их по другим группам, чтобы посмотреть, как воспринялась информация представителями различных социальных групп.

На следующей стадии все участники ещё раз собираются вместе, и проводится общее обсуждение. Здесь предстоит решить 2 задачи: 1) сравнить мнения различных групп, их аргументы. Если до этого проводились отдельные фокус-группы, которые вели разные модераторы, каждый со своим субъективным восприятием, то здесь точно видно, различаются ли позиции разных групп или совпадают; 2) проследить, как аргументы одной группы влияют на позицию других групп – выявить наиболее сильные доводы, которые позволяют изменить мнения групп.

Отбору участников воркшопа следует уделить особое внимание: среди них должны присутствовать представители основных значимых социальных слоев, в том числе маргинализированные группы населения. При проведении воркшопа ключевую роль играет модератор, от качества работы которого зависит эффективность мероприятия.

4. «Метод Шаретт» («Design Charrette»). Слово «шаретт» происходит от французского *chariot* (в переводе – колесница). Изначально шаретт называли собрание студентов, изучающих искусства – архитектуру или живопись, в ходе которого они коллективно (и обычно, за короткий срок) готовили учебный проект. Применительно к муниципальному управлению методом шаретт сегодня называют коллективную работу жителей, дизайнеров и архитекторов, разрабатывающих дизайнерские решения для того или иного градостроительного проекта. В ходе проведения встречи по методу шаретт, собравшиеся граждане разбиваются на группы по 6-8 человек, к которым подключаются специально приглашенные художники и архитекторы. В ходе проведения встречи группы предлагают собственные проекты и градостроительные решения, лучшие из которых определяются при помощи голосования. Ключевую роль при работе данных групп играет квалификация привлеченных архитекторов и дизайнеров, которые должны суметь обеспечить участие граждан в творческом процессе и максимально точно отразить в своем проекте их идеи и предложения. Метод шаретт на сегодняшний день является уникальным инструментом, позволяющим вовлекать граждан не только в принятие решений на местном уровне, но и обеспечивающий их участие в творческом процессе, связанном с градостроительной деятельностью. Одним из оптимальных вариантов проведения встреч по методу шаретт является их объединение с днем открытых дверей. При этом метод шаретт, обыкновенно, является затратным мероприятием, что обусловлено привлечением большого количества внешних специалистов.

5. Социологические опросы и «панель граждан» («Citizen Panel»). За рубежом многие муниципалитеты широко применяют метод социологических опросов для выяснения мнения граждан по тем или иным управленческим проектам. Однако сам по себе социологический опрос является сравнительно распространенной технологией в России (хотя и редко применяемой для нужд муниципального управления). «Панели граждан», которые, фактически, являются лишь инструментальным дополнением к опросам, в нашей

стране практически не распространены. При проведении опроса неизбежно возникает вопрос формирования выборки граждан, т.е. тех людей, которых надо опрашивать. Для получения достоверных результатов выборка должна быть репрезентативной, т.е. в ней должны быть в равной степени представлены различные группы горожан. В отечественной практике для обеспечения репрезентативности обычно используются квоты по двум признакам (в исключительных случаях – по трём) – по полу и возрасту, что не гарантирует высокую точность. В Великобритании и других западных странах используются 5-8 различных квот, среди которых квоты по полу, возрасту, этническому положению, состоянию занятости, месту проживания. Соответственно, сформировать такую выборку сложнее, чем обычную (при квоте по 2-3 признакам). Поэтому прибегают к панельному исследованию, т.е. формируют выборку граждан один раз, а потом постоянно опрашивают их. Панели горожан существуют во многих городах Великобритании²⁷. Обычно формируют панель из 1000 – 3000 человек, и проводят на её базе около 4 раз в год различные опросы или фокус-группы.

6. «Гражданский форум» («Civil forum»). На уровне районов муниципалитета организуются собрания жителей. На форум приглашаются все желающие с близлежащей территории. Обычно количество участников составляет порядка 100 человек. Организацией форума занимается орган местного самоуправления. Но жители района имеют возможность подать свои предложения по формированию повестки встречи. На форуме выступают как жители, так и представители муниципалитетов. С помощью этой формы взаимодействия муниципалитет получает возможность проинформировать жителей о своей работе, а также получить информацию от населения о его проблемах. Кроме форумов, работающих на территориальной основе, существуют форумы и в различных сферах деятельности. Например, в Бредфорде (Великобритания) есть форум по гигиене и охране труда, форум владельцев домов, форум по продовольствию²⁸. Главной особенностью форумов является регулярность их проведения, что позволяет отслеживать мнение жителей по тем или иным вопросам в динамике и корректировать политику местных властей сообразно этим наблюдениям.

7. Фокус-группы («Focus group»). На сегодняшний день все большую популярность в мире получает использование метода фокус-групп на этапе обсуждения вопросов местного самоуправления. Фокус-группа – один из способов проведения качественных социологических исследований. Он заключается в организации дискуссии в небольшой, отобранной по особым критериям группе людей. Во время дискуссии ведущий «фокусирует» участников на вопросах интересующих исследователей, с целью получения от них глубинной информации по заданным темам. Среднее количество участников фокус-группы – от 6 до 10 человек, обычная ее продолжительность – от полутора до трех часов. Самое важное, что позволяют делать фокус-группы, – исследовать отношения (мнения) населения, глубоко изучать их причины. Фокус-группы отвечают на вопросы: «что думают люди» и «почему они думают именно так». Социологические опросы, например, могут ответить лишь на вопрос: «сколько таких людей».

Преимуществом фокус-групп является сравнительная простота их проведения, а также небольшая стоимость, что зачастую играет критическую роль для муниципальных властей. В то же время, важно учитывать, что одно из правил организации эффективной дискуссии в ходе фокус-групп является однородность состава их участников. Принимая во внимание то, что муниципальные правовые акты и существенные решения местных властей

²⁷ Сульдина Г.А., Глебова И.С., Садырtdинов Р.Р., Кораблев М.М., Сабилов С.И., Владимирова С.А., Абдулганиев Ф.С., Роль муниципально-общественного партнерства в социально-экономическом развитии города // URL: <http://kpfu.ru/docs/F1045668054/Mon3.pdf>

²⁸ Сульдина Г.А., Глебова И.С., Садырtdинов Р.Р., Кораблев М.М., Сабилов С.И., Владимирова С.А., Абдулганиев Ф.С., Роль муниципально-общественного партнерства в социально-экономическом развитии города // URL: <http://kpfu.ru/docs/F1045668054/Mon3.pdf>

оказывают влияние на все население данной территории, при проведении фокус-группового исследование необходимо изучить мнение всех социальных групп, представленных среди населения. Таким образом, в городах, для которых характерна высокая степень дифференциации населения, метод фокус-групп теряет свою привлекательность, так как число исследований, которое необходимо провести для учета мнений всех жителей возрастает.

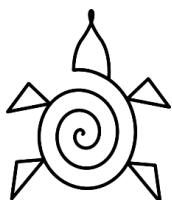
Подведем итоги проведенному анализу зарубежного опыта проведения публичных слушаний. В современном виде формализованные публичные слушания возникли за рубежом только в XX веке, однако их истоки многие авторы отмечали подобные практики еще в Древней Греции. Сегодня родиной публичных слушаний по праву являются США, где власти обязали муниципалитеты проводить общественные слушания еще в начале прошлого столетия. Важно понимать, что целью публичных слушаний за рубежом является не столько обеспечение участия жителей в управлении, сколько сбор мнений граждан о том или ином проекте, предполагаемом к реализации на территории муниципалитета. Таким образом, главным заинтересованным лицом здесь предстаёт сам муниципалитет (или муниципальный совет), конечной целью которого является принятие управленческих решений, удовлетворяющих интересам большинства групп населения и не вызывающих сопротивления граждан. Принимая во внимание эту заинтересованность, законодательство западных стран не предъявляет жестких требований к проведению слушаний. При этом правительства и общественные организации регулярно выпускают и распространяют по муниципалитетам сборники рекомендаций, призванные помочь местным властям эффективно проводить слушания и работать с населением. Основываясь на материалах этих рекомендаций, мы сможем в дальнейшем разработать аналогичный документ, адаптированный под российские реалии.

Важно также учитывать, что на сегодняшний день многие зарубежные эксперты ставят под сомнение эффективность публичных слушаний и предлагают замещать или комбинировать их с другими инструментами, ряд которых был описан выше.

Список литературы

1. James A. Coon, Local Government Technical Series. Conducting Public Meetings and Public Hearings // URL:
https://www.dos.ny.gov/lg/publications/Conducting_Public_Meetings_and_Public_Hearings.pdf
2. A Guide To Local Public Hearings, A Publication Of The Missouri Public Service Commission // URL:
<https://psc.mo.gov/CMSInternetData/ConsumerInformation/A%20Guide%20To%20Local%20Public%20Hearings.pdf>
3. Public Hearings, MRSC // URL:
<http://mrsc.org/Home/Explore-Topics/Legal/General-Government/Public-Hearings-When-and-How-to-Hold-Them.aspx>
4. Communication and Citizen Participation Techniques, MRSC // URL:
<http://mrsc.org/Home/Explore-Topics/Governance/Citizen-Participation-and-Engagement/Communication-and-Citizen-Participation-Techniques.aspx>
5. Best Practice In Combating Corruption (Public Hearings), OSCE // URL:
<http://www.osce.org/eea/13738?download=true>
6. Service and Accountability Public Hearing Manual, NDI // URL:
<https://www.ndi.org/files/Service%20and%20accountability%20Public%20Hearing%20Manual.pdf>
7. Public Hearings, Participedia // URL:
<http://participedia.net/en/methods/public-hearing>
8. Local Government Participatory Practices Manual, FCM // URL:
https://www.fcm.ca/Documents/tools/International/Local_Government_Participatory_Practices_Manual_EN.pdf
9. Project Development Procedures Manual // URL:
http://www.dot.ca.gov/hq/oppd/pdpm/chap_pdf/chapt11.pdf
10. Gina Gilbreath Holdar and Olha Zakharchenk, Citizen Participation Handbook, People's Voice Project International Centre for Policy Studies // URL:
<http://siteresources.worldbank.org/INTBELARUS/Resources/eng.pdf>
11. Public Hearings, City of Burnaby // URL:
<https://www.burnaby.ca/Our-City-Hall/Mayor---Council/Public-Hearings.html>
12. Kurt H. Schindler, The public hearing is the worst way to involve the public, Michigan State University Extension // URL:
http://msue.anr.msu.edu/news/the_public_hearing_is_the_worst_way_to_involve_the_public
13. Kenneth E. Vanlandingham, Municipal Home Rule in the United States // URL:
<http://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2835&context=wmlr>
14. Conducting a Public Hearing, Community Toolbox // URL:
<http://ctb.ku.edu/en/table-of-contents/advocacy/direct-action/public-hearing/main>
15. Public Meetings and Hearings, USSC // URL:
<http://www.ussc.gov/policymaking/meetings-hearings>
16. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте // URL:
<http://docs.cntd.ru/document/1900922>

17. Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. // URL:
http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml
18. Работа с населением муниципальных образований (транскрипт выступления Бена Пэйджа) // URL:
<http://subscribe.ru/archive/science.humanity.public/200508/22140510.html>
19. Сульдина Г.А., Глебова И.С., Садырtdинов Р.Р., Кораблев М.М., Сабиров С.И., Владимирова С.А., Абдулганиев Ф.С., Роль муниципально-общественного партнерства в социально-экономическом развитии города // URL:
<http://kpfu.ru/docs/F1045668054/Mon3.pdf>
20. Зенин С.С., Электронные публичные слушания // URL:
<http://www.center-bereg.ru/h1543.html>
21. Хабермас Ю. Философский спор вокруг идеи демократии // URL:
<http://kant.narod.ru/habermas.htm>
22. Очеретина М.А., Становление и развитие института публичных слушаний // URL:
<http://cyberleninka.ru/article/n/stanovlenie-i-razvitie-instituta-publichnyh-slushaniy>
23. Словарь русского языка под ред. Н.Ю. Шведовой // URL:
<http://project.phil.spbu.ru/lib/data/slovari/ozhegov/ozhegov.html>
24. Котова А.И., Денисенко В.В., Делиберативная демократия: обзор концепции Ю.Хабермаса // URL:
<http://moluch.ru/conf/law/archive/180/9738/>
25. Нездрюлов А.Л., Публичные/общественные слушания как механизм социального партнерства // URL:
<http://pandia.ru/text/78/244/49595.php>
26. Иванов О.Б., Западная модель местного самоуправления не работает в России // URL:
<http://www.apn.ru/publications/article33948.htm>



СОЦИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ, НАУКИ, ИНФОРМАЦИИ,
КУЛЬТУРЫ, СПОРТА И ЗАНЯТОСТИ
ФОНД «ТРИОНИКС»
ОГРН 1134600000809 ИНН 4632132658
тел. +7 (919) 273-21-72 сайт: www.фонд-трионикс.рф e-mail: 3oniks@list.ru

**Просим Вас присылать свои отзывы, замечания и предложения к
разрабатываемому Стандарту публичных слушаний в любом, удобных для Вас
форме и формате**

Страница проекта в сети Интернет: <http://фонд-трионикс.рф/deyatelnost-fonda/grantovaya-rabota/razrabotka-standarta-publichnyh-slushaniy/>
сайт ФОНДА «ТРИОНИКС»: www.фонд-трионикс.рф
электронная почта: 3oniks@list.ru
телефон: +7 (919) 27-321-72
ВК: https://vk.com/3oniks_boss
FB: <https://www.facebook.com/profile.php?id=100008731685256>

Сведения о ФОНДЕ «ТРИОНИКС» (ОГРН 1134600000809):

на сайте ФНС: <https://egrul.nalog.ru/>
на сайте Минюста РФ: <http://unro.minjust.ru/NKO.aspx>