

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 и классификации
нормативной базы проведения публичных
слушаний в Российской Федерации не менее
5 федеральных округах РФ

№2

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
Исторический экскурс в проблему правового регулирования публичных слушаний в России.....	5
Анализ современных законодательных актов, регулирующих проведение публичных слушаний и описание ключевых проблем правового регулирования публичных слушаний в России	8
Международное право	8
Конституция и определение Конституционного суда	10
Федеральные правовые акты	11
Муниципальные законодательные акты и проблемы регулирования публичных слушаний на местном уровне.....	20
Список литературы:	32

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
2. **Анализ и классификация нормативной базы проведения публичных слушаний в Российской Федерации не менее 5 федеральных округах РФ** (представлен в настоящем отчете)
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.

Исторический экскурс в проблему правового регулирования публичных слушаний в России

В России еще до Татаро-монгольского нашествия, в XI-XIII веках существовали практики прямой демократии, в первую очередь – вечевые собрания, распространенные в Псковской и Новгородской республиках, Киевской Руси. В таких собраниях принимали участие жители города, напрямую выражая свое мнение по той или иной управленческой проблеме. Однако уже в XV веке институт вече был упразднен, и на смену ему пришли более консервативные практики городского и местного управления, в частности, Земские соборы, представляющие собой институт сословно-представительной демократии. Большинство населения, будучи лишено возможности непосредственно участвовать в обсуждении государственных дел, стало энергично использовать практику подачи челобитных. Челобитные содержали разнообразные предложения по связанным с управлением вопросам (налоги, поведения местных чиновников, защита территории и т.д.) и должны были быть одобрены представителями всех сословий, после чего направлялись правителю, который мог подписать челобитную, обратив её в закон. Анализируя многочисленные челобитные к правителям, можно было не только оценить преобладающие в обществе в данный момент настроения, но и поспособствовать реализации народной законодательной инициативы.

После завершения Смуты и установления власти Романовых в России продолжили усиливаться тенденции к установлению абсолютизма и расширению границ царской власти, что не способствовало развитию демократических механизмов. Тем не менее, в сельских поселениях вплоть до революции 1917 года существовали так называемые мирские сходы, на которые выносились наиболее важные вопросы крестьянской общины. Однако уже в 1920-е годы организация и участие в сходах стали сурово караться: коммунистическая власть не терпела конкурентов на уровне отдельных сел и деревень. Но уже 14 марта 1927 года сходы были вновь легализованы, однако уже в изменившемся формате. Если до революции собрания крестьян были неформальным институтом принятия решения, без четких процедур и регламента, сход граждан в Советские годы был строго регламентирован Постановлением ВЦИК, СНК РСФСР от 14.03.1927 "Об утверждении Положения об общих собраниях (сходах) граждан в сельских поселениях".

В соответствии с новым Положением, сельские сходы де-факто превратились в институт совещательной демократии: «Для обсуждения и рассмотрения вопросов, касающихся жизни села, а также для обсуждения общих вопросов государственного, краевого, областного, губернского, окружного, уездного и волостного значения в сельских поселениях созываются общие собрания (сходы) граждан».¹

Положение требовало организации сходов с определенной частотой: «не реже одного раза в два месяца в течение зимнего периода и не реже одного раза в три месяца в период летних сельскохозяйственных работ»². В документе оговаривалось множество мелких, но важных деталей проведения сходов: так в соответствии с Примечанием 2 пункта 3 II раздела Положения, в случае, если сход проводится по вопросу, касающемуся жителей сразу нескольких территориальных образований, необходимо организовывать общий для всех сход. Положение также предусматривает возможность проведения сходов по требованию граждан (не менее 1/5 от общего числа граждан, имеющих право участвовать в

¹ Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 14.03.1927 "Об утверждении Положения об общих собраниях (сходах) граждан в сельских поселениях" // URL: <http://lawru.info/dok/1927/03/14/n1202218.htm>

² Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 14.03.1927 "Об утверждении Положения об общих собраниях (сходах) граждан в сельских поселениях" // URL: <http://lawru.info/dok/1927/03/14/n1202218.htm>

сходе). В документе был оговорен порядок информирования граждан о проведении сходов, а также ознакомления и внесения предложений в повестку схода.

Интерес представляет следующий пункт положения: «Общее собрание (сход) граждан считается правомочным при наличии на нем не менее двадцати пяти процентов всех лиц, проживающих на территории данного села или района (участка) и пользующихся избирательными правами». Несмотря на то, что 25% избирателей – сравнительно небольшая цифра, это означает, что в поселении численностью более тысячи человек в сходах принимало участие как минимум несколько сотен граждан (что в корне расходится с современной российской практикой, о которой мы скажем далее). В то же время, необходимость следовать положению закона создавала определенные трудности для представителей местных властей, которые, вероятно, вынуждены были применять административный ресурс для регулярного обеспечения необходимой численности сходов.

Сами сходы предполагали прослушивание докладов, обсуждение и последующее голосование по каждому из вынесенных на повестку вопросов. Голосование проходило открыто, решения принимались большинством голосов, а мнения и замечания несогласных с общим мнением фиксировались и также включались в итоговый протокол (по желанию высказавших альтернативную точку зрения граждан).

Процитируем два пункта из последнего раздела Положения («Порядок выполнения решений схода»):

«14. Протоколы общих собраний (сходов) граждан передаются в сельский совет, который проводит в жизнь постановления общих собраний (сходов). В тех же случаях, когда сельский совет находит постановление общего собрания (схода) незаконным или нецелесообразным, он приостанавливает таковое с обязательной передачей в этом случае всего вопроса на разрешение волостного или районного исполнительного комитета.

15. О своих действиях по выполнению постановлений предыдущих общих собраний (сходов) граждан сельский совет доводит до сведения ближайшего общего собрания (схода) граждан».³

Мы видим, что, несмотря на совещательный характер сельских сходов, несоблюдение их рекомендаций было связано с определенными сложностями для местных властей. Таким образом, решения сходов, фактически, становились обязательными, что превращало сход в важный элемент системы принятия решений на местном уровне. В то же время открытое голосование и негласное (и гласное) осуждение инакомыслия, распространенное в советский период, позволяло управлять решениями сходов. Постепенно сходы превращались из института принятия решений в инструмент пропаганды: выступающие на сходах члены Советов и партийные активисты доносили до собравшихся «правильную» позицию по каждому из обсуждаемых вопросов, после чего добивались всеобщей поддержки соответствующего решения. Вот что пишет об этом юрист и политолог Мария Очеретина, на статью которой мы ссылались ранее: «60-е гг. XX в. на общих собраниях граждан начали обсуждаться вопросы благоустройства территории, коммунального, бытового обслуживания населения, способы реализации решений, уже принятых органами государственной власти». Иными словами, сходы «задним числом» одобряли уже существующие решения, тем самым признавая собственную несамостоятельность. Несмотря на это, сегодня эксперты признают существовавшие в советский период местные сходы наиболее близким аналогом современных слушаний, во многом благодаря продуманному и предусматривающему множество аспектов Положению, законодательно закрепившему форму и порядок проведения сходов.

³ Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 14.03.1927 "Об утверждении Положения об общих собраниях (сходах) граждан в сельских поселениях" // URL: <http://lawru.info/dok/1927/03/14/n1202218.htm>

Уже после Великой отечественной войны в СССР появился еще один институт, также считающийся прообразом публичных слушаний. Речь идет о практике так называемых «всенародных обсуждений», подразумевавших сбор замечаний, пожеланий и предложений по опубликованным проектам всесоюзных законодательных актов (в дальнейшем собранные замечания учитывались профильным органом власти и на их основе в законы вносились соответствующие поправки). Широкое всенародное обсуждение в СССР было проведено, например, по проектам законов о государственной пенсии 1956 г., Основ земельного законодательства 1968 г., Основ водного законодательства 1970 г. и др.

Право граждан на непосредственное участие в управлении впервые было закреплено в Конституции 1977 года, в ней же описывались основные институциональные рамки осуществления этого участия. Согласно ст.5 главы 1 Конституции, все важнейшие вопросы управления должны были проходить процедуру всенародного обсуждения и выноситься на референдум⁴. Через процедуру обсуждения был проведен и сам проект Конституции, который по его результатам был изменен и дополнен.

Практика всенародных обсуждений законодательных актов считалось важным завоеванием социализма и широко демонстрировалась как признак демократичности строя. В 1987 году был принят Закон СССР «О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни». В нем, в частности, закреплялось право граждан на участие в местном самоуправлении: согласно статье 4, «Решения по важным вопросам местного значения, затрагивающим интересы населения, проживающего на соответствующей территории, принимаются Советами народных депутатов и их исполнительными комитетами после предварительного обсуждения этих вопросов населением. Вопросы местного значения выносятся на обсуждение населения Советами народных депутатов или их исполнительными комитетами»⁵.

В конце 80-х и начале 90-х годов произошел резкий рост интереса граждан к участию в политической жизни страны. В этот же период многократно сократилось давление репрессивного аппарата, долгое время подавлявшего инакомыслие и политическую активность. Все это поспособствовало расцвету всевозможных неформальных форм гражданского обсуждения вопросов местного и государственного управления, некоторые из которых в дальнейшем институционализировались и закреплялись. Вот что пишет М. Очеретина об этом периоде:

«По сущности и организации эти формы участия граждан в общественно-политической жизни страны напоминали североамериканские городские собрания (town meeting), отличаясь от них тем, что обсуждали здесь не только и не столько вопросы городской жизни, сколько политические права и свободы, перемены, происходящие в стране. В Свердловске такое обсуждение получило название Городская Дискуссионная трибуна, которая впервые была организована в 1987 г. и стала одной из ярких примет эпохи гласности в период перестройки. На обсуждение актуальных проблем собиралось 800-1000 человек, а сама дискуссия длилась по нескольку часов. Она была неформальным центром обсуждения и распространения взглядов, ее собрания инициировались и организовывались представителями общественности. В дискуссии принимали участие все желающие. Городская дискуссионная трибуна стала эффективным инструментом вовлечения общества в публичную политику, наиболее ярким и влиятельным институтом демократии обсуждения в Российской Федерации»⁶.

⁴ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик 1977 г. // URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/

⁵ Закон СССР от 30.06.1987 "О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни" // URL: http://www.lawrussia.ru/texts/legal_346/doc346a858x748.htm

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

Анализ современных законодательных актов, регулирующих проведение публичных слушаний и описание ключевых проблем правового регулирования публичных слушаний в России

На сегодняшний день публичными слушаниями называют стандартизированную процедуру проведения общественных обсуждений тех или иных решений данного органа власти. В предыдущем разделе мы выяснили, что уже в Советском союзе существовала строго регламентированная процедура сельских сходов, выполнявших роль слушаний в тот период. Интересно, что рассмотренное нами Положение о сельских сходах от 1927 года состояло лишь из 4 страниц и было буквально единственным законодательным актом, регулирующих процедуру сходов в период существования СССР.

В современной России структура законодательных актов, определяющих порядок проведения публичных слушаний, существенно усложнилась. Ниже мы рассмотрим, какие законы и правовые акты регулируют публичные слушания на территории Российской Федерации. Принимая во внимание тот факт, что согласно федеральному закону право регулировать особенности проведения слушаний делегировано муниципалитетам, мы сфокусируемся на законодательных актах, изданных местными органами власти.

Международное право

Однако, прежде всего, стоит отметить, что на территории нашей страны действует, помимо национального, и международное законодательство – множество подписанных и ратифицированных российским правительством актов и договоров. В конце 80-х и начале 90-х годов, благодаря возросшей политической силе «зеленых» движений и росту интереса общественности к проблемам защиты окружающей среды, в мире был подписан ряд соглашений, обязующих правительства следовать ряду норм и предписаний для поддержания благоприятной экологической обстановки как внутри стран, так и на приграничных территориях. Одним из первых, подписанных и ратифицированных Россией международных соглашений стала Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Подписана Правительством СССР от 6 июля 1991 года). Подтверждено Правительством Российской Федерации Н-Н11.ГП от 13.01.1992 МИД Российской Федерации). Согласно положениям Конвенции, власти стран-подписантов обязуются обеспечить участие 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»⁷ (ст.2 Общие положения п.6). В России данное положение нашло отражение в отдельных статьях Положения Госкомэкологии «Об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в

⁷Конвенция ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте // URL: <http://docs.cntd.ru/document/1900922>

Российской Федерации»⁸, о чем будет сказано далее. Кроме того, схожее обязательство содержит и ст.3 Уведомление п.9, согласно которому «Заинтересованные Стороны обеспечивают, чтобы у общественности имелась информация и возможности для представления замечаний»⁹ (речь идет о замечаниях по проектам, оказывающим воздействие на экологию данной территории). Наконец, в ст.4 Подготовка документации об оценке воздействия на окружающую среду п.2 отдельно оговаривается, что вся документация по проекту, воздействующему на окружающую среду, должна быть доступна представителям общественности для ознакомления.

Другой важный документ, Орхусскую конвенцию (или Конвенцию ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды), одобренную большинством европейских стран, наша страна так и не подписала в связи с тем, что ряд её положений представляются российским властям трудновыполнимыми. В то же время, по словам официальных лиц, работа по ратификации сегодня ведется и в скором времени Конвенция может быть подписана¹⁰. В связи с этим целесообразно обратиться к Главе 6 (Участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности), 7 (Участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики, связанных с окружающей средой) и 8 (Участие общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных актов) настоящей Конвенции. В них содержатся многочисленные процессуальные нормы обеспечения участия общественности в обсуждении экологических вопросов, обязательные к имплементации в национальном и региональном законодательстве государств-подписантов Конвенции. Некоторые из них уже реализованы в отечественном законодательстве, в частности, о порядке информирования общественности о проведении слушаний (что станет ясно из дальнейшего анализа):

«Заинтересованная общественность адекватно, своевременно и эффективно информируется, в зависимости от обстоятельств, либо путем публичного уведомления, либо в индивидуальном порядке на самом начальном этапе процедуры принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, среди прочего:

a) планируемом виде деятельности и заявке, по которой будет приниматься решение;

b) характере возможных решений или проекте решения;

c) государственном органе, ответственном за принятие решения;

d) предусматриваемой процедуре, включая то, каким образом и когда такая информация может быть предоставлена:

i) о начале осуществления процедуры;

ii) о возможностях для участия общественности;

iii) о времени и месте любого намечаемого публичного слушания;

⁸ Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в РФ // URL: <http://docs.cntd.ru/document/901761663>

⁹ Конвенция ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте // URL: <http://docs.cntd.ru/document/1900922>

¹⁰ Орхусская конвенция как угроза Олимпстрою, Хопру и другим беззакониям власти // URL: <http://echo.msk.ru/blog/evasiljeva/1102022-echo/>

iv) о наличии государственного органа, в котором можно получить соответствующую информацию, и о том, куда соответствующая информация была передана для рассмотрения общественностью;

v) о наличии соответствующего государственного органа или любого другого официального органа, которому могут представляться замечания или вопросы, и о сроках представления замечаний или вопросов;

vi) о том, какая экологическая информация, касающаяся планируемого вида деятельности, имеется в наличии;

е) охвате данного вида деятельности национальной или трансграничной процедурой оценки воздействия на окружающую среду.»¹¹

Конституция и определение Конституционного суда

Впрочем, международное законодательство предъявляет лишь общие требования к проведению публичных слушаний, причем только по вопросам экологии, а потому обратимся к национальному законодательству Российской Федерации. Косвенные указания на необходимость проведения публичных слушаний при решении важных вопросов территориального управления мы находим в Конституции РФ, ст.130: «Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления»¹². Тем не менее, чтобы получить представление о том, как согласно Основному Закону России трактуется понятие публичные слушания, нам следует обратиться к определению, данному Конституционным судом:

«Будучи публично-правовым институтом, призванным обеспечить открытое, независимое и свободное обсуждение общественно значимых проблем (вопросов), имеющих существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования, публичные слушания, по смыслу статьи 3 Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, которым регулируется их проведение, не являются формой осуществления власти населением. Тем не менее, они предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям. Конечная цель такого обсуждения — выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта. Соответственно, процесс принятия управленческих решений становится более открытым для граждан, и эта открытость обеспечивается принудительной силой закона, обязывающего органы власти проводить публичные слушания по определенным вопросам»¹³.

Данное определение содержит основные правовые характеристики публичных слушаний в России. Во-первых, обозначается цель проведения публичных слушаний -

¹¹ Конвенция 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

¹² Конституция РФ // URL: <http://www.constitution.ru>

¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 15.02.2016 N 3-П "По делу о проверке конституционности положений части 9 статьи 3 Федерального закона "О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статью 1153 части третьей Гражданского... // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_194136/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/

открытое и независимое обсуждение общественно значимых проблем и вопросов. Во-вторых, подчеркивается, что проведение слушаний имеет четкую привязку к тому или иному публичному территориальному образованию (то есть административно-территориальному образованию). Отсюда следует, что сфера применения публичных слушаний не ограничивается решением муниципальных вопросов: они могут быть использованы также и на других уровнях управления. В-третьих, из определения следует, что законодательство, регулирующее проведение слушаний, обеспечивает возможность каждому, кого может затронуть обсуждаемое решение, возможность принять участие в его обсуждении и высказать собственную позицию. Интересно, что, согласно определению, первоочередной целью публичных слушаний является обеспечение открытости процесса принятия решений в интересах граждан, в то время как анализируя зарубежный опыт, мы пришли к выводу, что местные власти проводят слушания наравне с другими способами изучения общественного мнения с целью принятия компромиссных решений и предотвращения возможных конфликтов с местным населением.

Федеральные правовые акты

Выше мы отметили, что перечень вопросов, выносимых на публичные слушания, не ограничивается сферой проблем муниципального уровня. Несмотря на то, что такие слушания не являются основной темой нашего исследования, мы оговорим те случаи, в которых они проводятся, и опишем соответствующие законодательные акты.

Так, согласно федеральному закону «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров», публичные слушания проводятся по ходатайству любого из участников расследований, связанных с ущербом от наносящего вред экономике страны импортам и демпингом за стороны иностранных производителей:

«1. На основании представленного в срок, установленный в соответствии с настоящим Федеральным законом, ходатайства в письменной форме любого из участников расследования орган, проводящий расследования, обеспечивает проведение публичных слушаний.

2. Орган, проводящий расследования, в течение пяти календарных дней со дня получения указанного в части 1 настоящей статьи ходатайства обязан направить участникам расследования уведомление о времени и месте проведения публичных слушаний, а также перечень вопросов, рассматриваемых в ходе проведения публичных слушаний.

Время проведения публичных слушаний назначается не ранее чем через пятнадцать календарных дней со дня направления соответствующего уведомления.

3. В публичных слушаниях вправе принимать участие участники расследования или их представители, а также лица, привлеченные ими в целях представления имеющихся у них сведений, относящихся к расследованию.

В ходе публичных слушаний участники расследования могут изложить свое мнение и представить доказательства, относящиеся к расследованию. Представитель органа, проводящего расследования, вправе задавать присутствующим вопросы, касающиеся существа сообщаемых ими фактов. Участники расследования также вправе задавать друг другу вопросы и обязаны давать на них ответы.

Участники публичных слушаний не обязаны разглашать информацию, признаваемую конфиденциальной в соответствии со статьей 32 настоящего Федерального закона.

4. Сведения, представленные в ходе публичных слушаний в устной форме, принимаются во внимание в ходе расследования, если в течение пятнадцати календарных дней после проведения публичных слушаний они были предоставлены участниками расследования в письменной форме в соответствии с требованиями части 5 статьи 26 настоящего Федерального закона. Предоставленные в письменной форме сведения могут содержать конфиденциальную информацию.»¹⁴

Зачастую публичные слушания проводятся по вопросам, связанным с градостроительной деятельностью и реализацией проектов, оказывающих влияние на окружающую среду. В этих случаях слушания могут также проходить на более высоком, чем муниципальный, уровне принятия решений, а потому регулируются отдельными законами: «Градостроительным кодексом РФ» и Федеральным законом «Об охране окружающей среды». Разберем отдельные положения данных законодательных актов, которые также во многом определяют особенности проведения муниципальных слушаний в России.

Наиболее полно вопросы применения механизма публичных слушаний касаются составители «Градостроительного кодекса». Согласно Кодексу (имеющему статус федерального закона) публичные слушания проводятся при утверждении генерального плана поселения или городского округа, при рассмотрении вопроса об изменении норм застройки и землепользования, вопроса о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид земельного использования, вопроса о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, а также при планировании территории, разрабатываемой на основании решения органа местного самоуправления поселения или органа местного самоуправления городского округа.

В соответствующих разделах закона указывается, что порядок проведения публичных слушаний по каждому из перечисленных вопросов регламентируется законодательными актами муниципалитета. Отдельно оговаривается, что при обсуждении генеральных планов муниципальных образований отдельные слушания необходимо проводить в каждом населенном пункте образования. Более того, при проведении слушаний в крупных населенных пунктах, территорию населенного пункта рекомендовано делить на три части (в каждой из которых проводятся отдельные слушания, соответственно).

К сожалению, данная норма на сегодняшний день носит лишь рекомендательный характер и может не исполняться муниципалитетами, в результате чего уменьшается потенциальное число участников слушаний и падает их качество. Более того, из дальнейшего анализа федеральных законодательных актов мы увидим, что обязательность проведения слушаний в каждом из населенных пунктов муниципального образования не фигурирует ни в законе «Об общих принципах местного самоуправления в РФ», ни в законодательных актах, связанных с защитой окружающей среды.

Пункт об информировании о проведении публичных слушаний согласно Градостроительному кодексу мы приведем целиком:

«В целях доведения до населения информации о содержании проекта генерального плана уполномоченные на проведение публичных слушаний орган местного самоуправления поселения или орган местного самоуправления городского округа в обязательном порядке организуют выставки, экспозиции демонстрационных материалов проекта генерального плана, выступления представителей органов местного самоуправления, разработчиков проекта генерального плана на собраниях жителей, в печатных средствах массовой информации, по радио и телевидению.»¹⁵

¹⁴ О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров // URL: <http://docs.cntd.ru/document/901881870>

¹⁵ Градостроительный кодекс РФ // URL: <http://docs.cntd.ru/document/gradostroitelnyj-kodeks-rf-grk-rf>

Мы видим, что здесь авторы закона перечисляют средства информирования граждан о проведении слушаний, однако не уточняют, какие именно средства должны быть использованы в каких случаях. На практике, это создает правовую коллизию: ведь согласно ГК, для информирования о проведении слушаний муниципалитет должен использовать все возможные каналы, включая телевидение и радио.

Далее, Градостроительный кодекс требует, чтобы муниципальные власти обеспечили возможность направления предложений и замечаний от граждан к рассматриваемому проекту, однако никак не детализирует ни то, как сбор предложений должен быть организован, ни, главное, как эти предложения должны использоваться: должны ли оглашаться комиссией во время слушаний, ставиться на голосование и так далее.

В случае, когда на обсуждение выносится проект генерального плана поселения, срок публичных слушаний (от даты объявления и до дня опубликования результатов) должен составлять не менее одного и не более трех месяцев. При этом не оговаривается, сколько времени должно пройти от момента объявления слушаний до проведения самого мероприятия, на котором граждане высказывают свои предложения и жалобы, выслушивают комментарии от чиновников муниципалитета. Для проведения слушаний по вопросу изменения правил землепользования и застройки законом предусмотрен другой временной интервал, от двух до четырех месяцев.

В разделе Кодекса, посвященном проведению слушаний по вопросу разрешения условно разрешенного вида деятельности на участке/объекте капитального строительства, сказано:

«В целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства публичные слушания по вопросу предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования проводятся с участием граждан, проживающих в пределах территориальной зоны, в границах которой расположен земельный участок или объект капитального строительства, применительно к которым запрашивается разрешение. В случае, если условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства может оказать негативное воздействие на окружающую среду, публичные слушания проводятся с участием правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, подверженных риску такого негативного воздействия»¹⁶.

Важно учесть, что в соответствии с ГК, к участию в слушаниях по данному вопросу привлекаются жители «территориальной зоны», в которую сходит обсуждаемый объект. В то же время, на практике негативное влияние от изменения вида использования объекта или участка может испытывать широкий круг жителей, в том числе в соседних территориальных зонах и муниципальных образованиях. Однако закон, в данном случае, не гарантирует им участия в слушаниях. В то же время природоохранное законодательство допускает к участию в публичных слушаниях практически всех желающих. Это говорит нам о рассогласованности положений федеральных НПА в данной сфере.

Интересно, что, согласно Градостроительному кодексу, заключение по результатам публичных слушаний должно быть опубликовано в том же порядке, какой предусмотрен для муниципальных законодательных актов. В частности, итоговый документ должен быть опубликован в сети Интернет. На практике же многие муниципалитеты не имеют необходимой технической подготовки для этого, их сайты не адаптированы под данные требования.

¹⁶ Градостроительный кодекс РФ // URL: <http://docs.cntd.ru/document/gradostroitelnyj-kodeks-rf-grk-rf>

Интернет-порталы большинства муниципальных образований сегодня не имеют специальных разделов, посвященных документации публичных слушаний. В результате найти на сайте опубликованные материалы слушаний становится крайне трудно. В то же время в Москве эту проблему решили, выделив средства муниципалитетам для перехода к единому стандарту сайта, на котором материалы слушаний выделены в отдельный раздел (см. рисунок ниже).

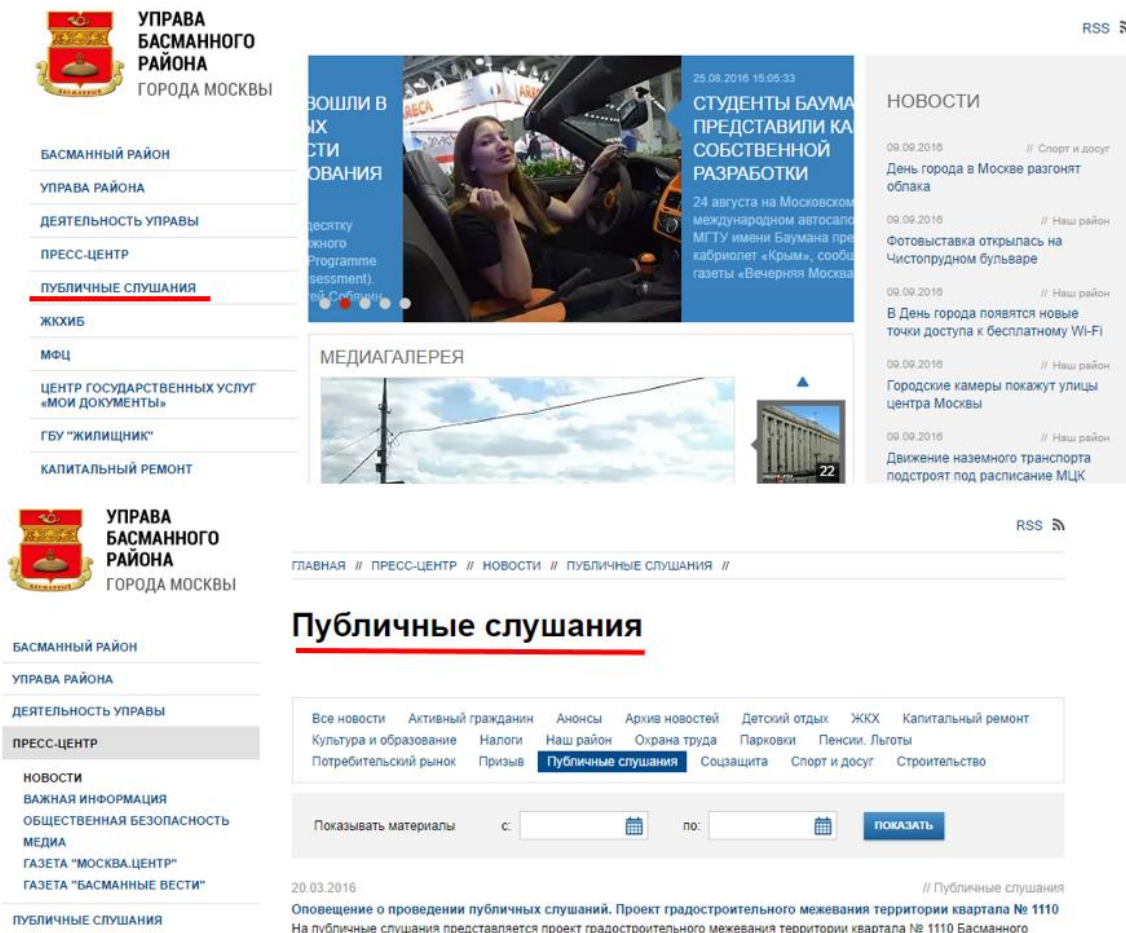


Рисунок 1. Скриншоты управы района Басманный г. Москвы – для материалов публичных слушаний на сайте выделен отдельный раздел, доступный напрямую с заглавной страницы

Гражданский кодекс содержит еще одну оригинальную норму в части, где описывается порядок обсуждения смены изменения разрешенного вида деятельности на участке на условно разрешенный: в Кодексе утверждается, что расходы на проведение слушаний, в данном случае, несет лицо, заинтересованное в смене вида деятельности участка/объекта капитального строительства. Данная норма представляется не в полной мере справедливой, так как сам муниципалитет, в первую очередь, заинтересован в качественном проведении публичных слушаний во избежание конфликтов с местным населением при дальнейшей работе. Более того, такая практика неизбежно создает коррупционные риски в муниципалитете, представители которого де-факто получают право взимать деньги с заинтересованного в публичных слушаниях лица.

Интересно, что Градостроительный кодекс практически никак не детализирует порядок назначения и проведения слушаний по вопросам, связанным с отклонениями от предельно допустимых норм застройки. В частности, в соответствующем разделе закона ничего не сказано о том, кто может выступать в качестве участника слушаний. При этом необходимо признать, что обсуждаемые вопросы в рамках данной темы могут оказаться

чрезвычайно важны для местного населения: например, возведение химического предприятия на заболоченных почвах.

Согласно Градостроительному кодексу, на публичные слушания также выносятся проекты планирования и межевания территории. При этом, в законе оговорены случаи, при которых слушания по вопросу межевания можно не проводить:

«Публичные слушания по проекту планировки территории и проекту межевания территории не проводятся, если они подготовлены в отношении:

1) территории, подлежащей комплексному освоению в соответствии с договором о комплексном освоении территории;

2) территории в границах земельного участка, предоставленного некоммерческой организации, созданной гражданами, для ведения садоводства, огородничества, дачного хозяйства или для ведения дачного хозяйства иному юридическому лицу;

3) территории для размещения линейных объектов в границах земель лесного фонда.»

Интересно, что при вынесении на слушания вопроса межевания территории, Градостроительный кодекс оставляет срок проведения слушаний на усмотрение муниципальных властей.

Существенно менее подробно оговаривается использование механизма публичных слушаний в законе «Об охране окружающей среды». В частности, слушания как таковые фигурируют лишь в ст.12 Права и обязанности некоммерческих объединений и организаций, которые, согласно закону, могут «организовывать и проводить в установленном порядке слушания по вопросам проектирования, размещения объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может нанести вред окружающей среде, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан»¹⁷.

В то же время использование механизма публичных слушаний описано рядом постановлений Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды. Обратимся к Положению «Об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации». В нем публичные слушания рассматриваются в качестве одной из возможных форм общественного обсуждения, необходимой при проведении государственной экологической экспертизы.

Интересно, что в данном Положении, в отличие от Градостроительного кодекса, строго оговорен интервал времени от дня публикации информации о месте и времени проведения слушаний до даты их окончания (он составляет 30 дней). Круг лиц, привлекаемых к участию в слушаниях в рамках проведения государственной экологической экспертизы, не ограничивается жителями территории, на которой планируется та или иная хозяйственная деятельность. Более того, организатору слушаний предписано сообщать информацию, связанную со слушаниями, «заинтересованной общественности, интересы которой прямо или косвенно могут быть затронуты в случае реализации намечаемой деятельности или которая проявила свой интерес к процессу оценки воздействия и другим участникам процесса оценки воздействия на окружающую среду, которые могут не располагать доступом к средствам массовой информации»¹⁸.

Кроме того, Положение предписывает организатору слушаний принимать предложения и комментарии по предмету слушаний в письменном виде в течение 30 дней

¹⁷ Закон об охране окружающей среды // URL: <http://docs.cntd.ru/document/901808297>

¹⁸ Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в РФ // URL: <http://docs.cntd.ru/document/901761663>

после завершения общественного обсуждения, чего не было предусмотрено Градостроительным кодексом.

Еще один Федеральный закон, регулирующий проведение публичных слушаний – 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В соответствии с п.6 ст.24_13 данного документа, органы власти субъектов РФ обязуются проводить публичные слушания как по проекту годового бюджета, так и по отчету о его исполнении:

«Проект бюджета субъекта Российской Федерации, закон о бюджете субъекта Российской Федерации, годовой отчет об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации, ежеквартальные сведения о ходе исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, а также о численности государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации с указанием фактических затрат на их денежное содержание подлежат официальному опубликованию. По проекту бюджета субъекта Российской Федерации и годовому отчету об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации проводятся публичные слушания»¹⁹

Наконец мы переходим к основному федеральному закону, регулиющему проведение публичных слушаний на уровне муниципалитетов – 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Проанализированные нами ранее законодательные акты давали лишь общее представление о порядке организации публичных слушаний, детально прописывая одни аспекты процесса и игнорируя другие.

Ниже мы приводим основные положения с.28 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», посвященной проведению публичных слушаний:

«1. Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания.

2. Публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования.

Публичные слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, назначаются представительным органом муниципального образования, а по инициативе главы муниципального образования - главой муниципального образования.

3. На публичные слушания должны выноситься:

1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда изменения в устав вносятся исключительно в целях приведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами;

2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

3) проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты

¹⁹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // URL: <http://docs.cntd.ru/document/901744603>

межевания территорий, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, проекты правил благоустройства территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки;

4) вопросы о преобразовании муниципального образования, за исключением случаев, если в соответствии со статьей 13 настоящего Федерального закона для преобразования муниципального образования требуется получение согласия населения муниципального образования, выраженного путем голосования либо на сходах граждан.

4. Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений».²⁰

Мы видим, что основной закон, регулирующий местное самоуправление в нашей стране, довольно «скупое» описывает публичные слушания, уступая в детальности регламентации процесса Градостроительному кодексу, в котором содержалось существенно больше норм и правил проведения слушаний. Из закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» мы можем вынести следующие важные тезисы:

1. Несмотря на то что, согласно закону, население вправе выступить с инициативой проведения публичных слушаний, решение об их назначении принимает представительный орган муниципального образования. При этом, никаких норм, указывающих на то, при каких обстоятельствах представительный орган должен назначить инициированные гражданами публичные слушания, а при каких – вправе отказать, в законе не предусмотрено.

2. На публичные слушания, помимо описанных нами ранее вопросов градостроительной политики и экологической экспертизы, должны выноситься проект устава МО, а также поправок к нему, проекты местного бюджета и отчет об их исполнении, планы и программы развития МО и вопросы о преобразовании МО. Здесь важно учесть, что в законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не уточняются детали проведения слушаний: в то время как Градостроительный кодекс описывал, кто должен быть приглашен на слушания по каждому из рассматриваемых вопросов, сколько составляет минимальный и максимальный срок проведения слушаний и так далее, закон о местном самоуправлении ничего подобного не содержит.

3. Интересно, что закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» никак не описывает процедуру проведения слушаний, в том числе вопрос об информировании граждан об их назначении, не говоря о реализации механизма сбора рекомендаций и комментариев от граждан перед назначением

²⁰ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации // URL: <http://docs.cntd.ru/document/901876063>

слушаний. И если Градостроительный кодекс, к примеру, требует заблаговременно информировать население о проводимых слушаниях, закон о местном самоуправлении такую норму не содержит.

Итак, мы в общем описали процесс регулирования публичных слушаний федеральными нормативными актами в Российской Федерации сегодня. Исходя из вышесказанного, можно сделать следующие основные выводы:

1. Публичные слушания в России на федеральном уровне не регулируются отдельным законом, а нормы их проведения содержатся в различных, несогласованных между собой нормативных актах;

2. Требования, предъявляемые муниципальным слушаниям одними законами плохо соотносятся с другими, в результате чего эффективность регулирования неизбежно снижается;

На данном этапе представляется, что наиболее проблемными аспектами регулирования слушаний могут оказаться:

1. Порядок информирования граждан о проведении слушаний;

2. Порядок определения перечня лиц, допускающихся до участия в публичных слушаниях (должны ли участники слушаний проживать/иметь регистрацию на территории проведения слушаний, должны ли быть совершеннолетними и так далее);

3. Вопрос об обязательности проведения слушаний в каждом населенном пункте муниципального образования, а также делении крупного муниципального образования на отдельные зоны с целью проведения слушаний в каждой из них;

4. Вопрос о возможностях инициирования публичных слушаний гражданами и общественными объединениями;

5. Порядок составления протокола слушаний (должны ли применяться технические средства для записи слушаний) и целесообразность размещения его в открытом доступе вместе с утвержденным комиссией документом, резюмирующим итоги слушаний;

6. Каков должен быть порядок подачи и рассмотрения поданных в письменном виде жалоб и замечаний на публичных слушаниях;

7. Должно ли быть установлено минимальное число граждан, принявших участие в слушаниях, при которых слушания признаются состоявшимися;

8. При каких обстоятельствах следует привлекать к участию в слушаниях жителей соседних муниципальных образований.

Далее мы представим результаты анализа муниципальных законодательных актов более чем из тридцати муниципальных образований из 5 федеральных округов, выделим характерные проблемы, продемонстрируем успешные и неудачные варианты регулирования публичных слушаний на местном уровне. Наиболее характерными для иллюстрации удачных/неудачных правовых решений стали 13 муниципалитетов из 6 федеральных округов, к нормативным актам которых мы несколько раз будем обращаться далее (их перечень представлен в таблице ниже).

Федеральный округ	Субъект	Муниципальное образование
СФО	Новосибирская область	Новосибирск
ЦФО	Московская область	СП Мамонтовское

Федеральный округ	Субъект	Муниципальное образование
ЦФО	Брянская область	Брянск
ДФО	Республика Саха (Якутия)	Якутск
УРФО	Свердловская область	Екатеринбург
ПФО	Нижегородская область	Нижний Новгород
ЦФО	Московская область	СП Ильинское
СЗФО	Новгородская область	Великий Новгород
СЗФО	Псковская область	Псков
СФО	Красноярский край	Красноярск
ПФО	Кировская область	Киров
СЗФО	Республика Карелия	Петрозаводск
ДФО	Приморский край	Владивосток
ЦФО	Курская область	Курск
ЦФО	Курская область	Железногорск
ЦФО	Курская область	Курчатов

Однако прежде мы вновь обратимся к закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Интересно, что данный федеральный закон, помимо проведения публичных слушаний, предусматривает еще несколько механизмов участия граждан в обсуждении тех или иных решений муниципалитета, кроме публичных слушаний. Кратко скажем о них, прежде чем перейти к анализу муниципальных законодательных актов.

Так, согласно ст.29 закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», для «обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления»²¹ на территории части муниципального образования могут проводиться так называемые собрания граждан.

Собрания граждан, равно как и публичные слушания, могут быть инициированы самими гражданами, главой муниципального образования, а также представительным органом муниципалитета. О полномочиях и целях созыва собрания граждан закон говорит следующее:

«Собрание граждан может принимать обращения к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.»

Собрание граждан, проводимое по вопросам, связанным с осуществлением территориального общественного самоуправления, принимает решения по вопросам,

²¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации // URL: <http://docs.cntd.ru/document/901876063>

отнесенным к его компетенции уставом территориального общественного самоуправления.

*Обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа».*²²

Таким образом, используя механизм собрания граждан, жители территории могут институционализировать свои взаимоотношения с представителями муниципальной власти, сделать её более конструктивной и системной. В то же время, из-за того, что федеральный закон никак не уточняет порядок функционирования собраний граждан, муниципалитеты могут отдельным законодательным актом свести на нет все преимущества, которые может дать использование механизма собрания граждан.

Проблема заключается в том, что законодатель, разрабатывая статью 29 закона о местном самоуправлении, не имел четкого представления о функционировании института собрания граждан, который, фактически, перекочевал в российское законодательство из зарубежной практики, не имея реального аналога в российской действительности.

То же самое можно сказать и о другом механизме, описанном статьей 30 закона о местном самоуправлении – «Конференция граждан». В данном случае названные выше проблемы становятся еще более очевидны: регулирующий порядок проведения конференции граждан статья федерального закона состоит из всего двух абзацев:

«1. В случаях, предусмотренных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления, полномочия собрания граждан могут осуществляться конференцией граждан (собранием делегатов).

*2. Порядок назначения и проведения конференции граждан (собрания делегатов), избрания делегатов определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления.»*²³

Теоретически, оба названных механизма могут органично дополнять публичные слушания, делая муниципальное управление более открытым и, главное, эффективным. Тем не менее, для этого следует более подробно изучить зарубежный опыт, кратко изложенный в первой части исследования, и существенно расширить соответствующие статьи закона о местном самоуправлении.

Муниципальные законодательные акты и проблемы регулирования публичных слушаний на местном уровне

Ниже мы предлагаем отчет о проведенном нами анализе муниципальных законодательных актов, регулирующих публичные слушания, состоящий из двух частей. В первой мы опишем основные выявленные нами проблемы, содержащиеся в муниципальных правовых актах, во второй предложим классификацию законов местных органов власти, связанных с проведением публичных слушаний.

²² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации // URL: <http://docs.cntd.ru/document/901876063>

²³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации // URL: <http://docs.cntd.ru/document/901876063>

Итак, первая проблема, на которую мы обратили внимание, - это сама форма проведения публичных слушаний в муниципальных образованиях. Из практики известно, что граждане проявляют существенно больший интерес к слушаниям, посвященным планам строительства или изменения статуса территории, чем к собраниям о бюджете муниципалитета. В то же время в большинстве проанализированных нами актов не предусмотрена вариативность формы проведения слушаний в зависимости от обсуждаемой темы. В то же время, такая вариативность представляется логичной, более того, она уже реализована в Градостроительном кодексе, который предусматривает различный порядок и срок проведения слушаний в зависимости от значимости вопроса, о чем мы писали выше. Впрочем, в ряде муниципалитетов уже сегодня предусмотрены различные формы обсуждения в зависимости от типа вопроса, вынесенного на слушания. Примером может послужить Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в Сокольском муниципальном районе Нижегородской области, где предусмотрены различные формы организации обсуждения на слушаниях:

«4.1. Орган местного самоуправления, назначающий публичные слушания, издает соответствующий правовой акт о проведении слушаний, включающий информацию о форме, дате, времени и месте проведения слушаний, комиссии Земского собрания Сокольского муниципального района, учреждению (отделу) администрации Сокольского муниципального района или специально созданной комиссии (оргкомитете), ответственных за их подготовку и проведение (далее - организаторы публичных слушаний). В состав организаторов публичных слушаний обязательно включаются представители общественности района. В случае назначения слушаний по инициативе населения правовой акт об их проведении издается на ближайшем заседании Земского собрания.

4.2. Публичные слушания могут проводиться в следующих формах:

- слушания по проектам муниципальных правовых актов в Земском собрании Сокольского муниципального района, администрации Сокольского муниципального района с участием жителей муниципального образования (слушания в органе местного самоуправления муниципального образования);

- массовое обсуждение населением Сокольского муниципального района проектов муниципальных правовых актов;

- рассмотрение на заседании Земского собрания Сокольского муниципального района, администрации Сокольского муниципального района проектов муниципальных правовых актов с участием жителей муниципального образования»²⁴.

Вторая проблема была отмечена нами еще на этапе анализа федеральных нормативных актов: из них было невозможно уяснить, обязаны ли муниципальные власти назначать слушания по запросу граждан (раз граждане, в соответствии с законом о местном самоуправлении, могут быть инициаторами публичных слушаний), или это решение принимается главой муниципалитета или представительным органом самостоятельно. К сожалению, большинство муниципальных актов также не проливает свет на этот вопрос. Тем не менее, в Положении о публичных слушаниях города Пскова содержатся конкретные процедурные нормы, не только описывающие, каким образом граждане реализуют право инициации публичных слушаний, но и утверждающие перечень оснований для отказа местным представительным органом в проведении слушаний по запросу жителей:

«Население реализует свое право на инициативу по проведению публичных слушаний через инициативную группу жителей города Пскова (далее - инициативная группа),

²⁴ Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в Сокольском муниципальном районе Нижегородской области // URL: <http://www.zakonprost.ru/content/regional/44/1378782>

которая формируется из числа жителей города Пскова, обладающих активным избирательным правом на выборах в органы местного самоуправления города Пскова. Для выдвижения инициативы проведения публичных слушаний формируется инициативная группа граждан численностью не менее 100 человек на добровольной основе

<.....>

Срок рассмотрения заявления инициативной группы не может превышать одного месяца со дня его поступления в городскую Думу.

По результатам рассмотрения заявления инициативной группы городская Дума принимает Решение о назначении публичных слушаний либо отказывает в принятии такого решения.

Городская Дума отказывает в назначении публичных слушаний:

а) в случае если представленные документы не соответствуют требованиям настоящего Положения;

б) в случае если сведения, содержащиеся в представленных документах, не соответствуют действительности;

в) в случае если муниципальный правовой акт, предлагаемый к вынесению на публичные слушания, не внесен субъектом правотворческой инициативы в соответствующий орган местного самоуправления в установленном порядке;

г) по иным основаниям с указанием причины отказа.»²⁵

Несколько более удачное решение было найдено депутатами городской думы Великого Новгорода: принятое ей положение о проведении публичных слушаний допускает инициацию публичных слушаний не только гражданами, но и общественными организациями:

«Инициатива населения по проведению публичных слушаний может исходить от:

- инициативной группы жителей Великого Новгорода численностью не менее 300 человек;

- не менее трех организаций или одной организации с количеством членов не менее 100 человек.»²⁶

Более того, согласно новгородскому положению о публичных слушаниях, возможности представительного органа отказать в проведении слушаний существенно ограничены:

«При отклонении инициативы о проведении публичных слушаний ее инициаторы могут повторно внести предложение о назначении публичных слушаний по данному проекту муниципального правового акта с приложением 1000 подписей жителей Великого Новгорода. В таком случае публичные слушания назначаются Думой Великого Новгорода в обязательном порядке.»²⁷

Третья проблема, которую мы отметили в ходе анализа муниципальных правовых актов, заключается в том, каким образом формируется оргкомитет, ответственный за проведение слушаний. Именно он отвечает за всю организационную работу, связанную с

²⁵ Об утверждении Положения о публичных слушаниях в городе Пскове // URL: <http://docs.cntd.ru/document/924018001>

²⁶ Об утверждении Положения о публичных слушаниях в Великом Новгороде // URL: http://docs.pravo.ru/document/view/11930700/?not_paid_redirect=1

²⁷ Об утверждении Положения о публичных слушаниях в Великом Новгороде // URL: http://docs.pravo.ru/document/view/11930700/?not_paid_redirect=1

проведением слушаний: от информирования до сбора письменных рекомендаций и публикаций отчета по итогам проведения слушаний. От работы оргкомитета зависит, насколько эффективно будет организовано обсуждение вынесенного на слушания вопроса. К сожалению, во многих муниципальных законодательных актах вопросу о составе членов оргкомитета не уделяется внимания вовсе, или указывается, что он состоит из сотрудников муниципалитета. Интересной представляется модель, предложенная в положении об организации и проведении публичных слушаний в городе Красноярске, где в составе комиссии предложено объединить сотрудников муниципалитета, членов представительного органа власти, а также лиц, входящих в инициативную группу, в случае, если слушания были инициированы общественностью:

«В состав комиссии включаются:

депутаты городского Совета по представлению постоянной комиссии, при этом если публичные слушания назначаются Главой города, количество депутатов, включаемых в состав комиссии, должно составлять не менее 5 человек;

лица, замещающие должности муниципальной службы в администрации города, при этом если публичные слушания назначаются городским Советом, указанные лица включаются в состав комиссии по представлению Главы города в количестве не менее 5 человек;

члены инициативной группы из числа кандидатур, предложенных для включения в состав комиссии в соответствии с пунктом 2 статьи 7 настоящего Положения, в количестве не менее пяти человек - в случае назначения публичных слушаний по инициативе населения города.»²⁸

Впрочем, с точки зрения С.А. Сигарева, российского исследователя проблем муниципального управления, оптимальным является иное распределение кресел в оргкомитете:

«Представляется правильной формулировка, согласно которой лица, замещающие государственные должности, должности государственной гражданской службы, муниципальные должности, должности муниципальной службы, не должны составлять более половины состава оргкомитета. Остальная часть должна формироваться из представителей общественности муниципального образования.»²⁹

Четвертая проблема связана с вопросом о том, кто должен быть допущен к участию в публичных слушаниях. С данной проблемой мы уже столкнулись ранее, анализируя положения Градостроительного Кодекса РФ, где перечень лиц, допущенных к участию в обсуждении каждого из вопросов градостроительной политики обозначен сравнительно четко. В то же время в законодательных актах различных муниципальных образований данный вопрос регулируется по-разному. Так в большинстве муниципалитетов к участию все жители данной территории, причем в некоторых положениях, в частности, о проведении публичных слушаний в городе Брянске, указано, что факт проживания должен быть документально подтвержден³⁰. В ряде положений также оговаривается, что к участию в слушаниях не допускаются лица, находящиеся в состоянии алкогольного или наркотического опьянения (об этом говорится в положении о проведении публичных

²⁸ Об утверждении положения об организации и проведении публичных слушаний в городе Красноярске // URL: <http://docs.cntd.ru/document/432911922>

²⁹ Сигарев А.В., Публичные слушания: типичные проблемы муниципально-правового регулирования // URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=13&art=3634>

³⁰ О принятии Положения о публичных слушаниях в городе Брянске // URL: <http://docs.cntd.ru/document/974005674>

слушаний в сельском поселении Ильинское Московской области³¹). Интересно, что в ряде положений проводится различие между правом присутствовать на публичных слушаниях и выступать на них с предложениями. Так в статье 9 положения о проведении и организации публичных слушаний в городе Екатеринбург сказано следующее:

« 1. Участниками публичных слушаний с правом выступления являются:

- *жители муниципального образования "город Екатеринбург", которые внесли в Оргкомитет в письменной форме свои предложения и рекомендации по выносимым на публичные слушания вопросам не позднее чем за семь дней до даты проведения публичных слушаний;*

- *депутаты Екатеринбургской городской Думы;*
- *Глава Екатеринбурга (уполномоченные им представители);*
- *члены Оргкомитета;*
- *иные лица по решению большинства участников публичных слушаний.*

2. Участниками публичных слушаний без права выступления на публичных слушаниях могут быть жители муниципального образования "город Екатеринбург".»³²

Пятая проблема связана со временем назначения даты и времени проведения публичных слушаний. На сегодняшний день муниципалитеты подходят к решению данного вопроса двумя путями. В первом случае проведение слушаний трактуется сотрудниками муниципалитета и членами представительного органа как часть повседневного труда, который должен укладываться в рамки рабочего времени. В результате публичные слушания назначаются в рабочее время и проводятся исключительно по будним дням. Такой подход представляется нежелательным, так как резко ограничивает круг возможных участников обсуждения до неработающих пенсионеров, домохозяек и безработных. Оптимальным является назначение публичных слушаний на утренние или вечерние часы в выходные дни. Компромиссным является решение, предложенное в положении о проведении публичных слушаний города Якутска:

«Собрание может быть назначено на рабочие и выходные дни. Не допускается назначение собраний на нерабочие праздничные дни. Проведение собрания в рабочие дни не может быть назначено ранее 18 часов.»³³

Шестая проблема, на которой мы остановимся подробнее, заключается во внесении в законодательные акты, регулирующие проведение публичных слушаний, дополнительных ограничений, усложняющих участие граждан в процессе обсуждения. К примеру, в положении о проведении публичных слушаний муниципального образования «Сельское поселение Мамонтовское Московской области» содержится чрезвычайно подробный регламент сбора подписей для инициации публичных слушаний гражданами (данный регламент во многом дублирует соответствующие регламенты избирательных кодексов, описывающих сбор подписей за выдвижение кандидата на выборах). Приведем некоторые выдержки из положения о публичных слушаниях в поселении Мамонтовское:

³¹ Об утверждении положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в сельском поселении Ильинское // URL: <http://docs.cntd.ru/document/494653612>

³² Об утверждении Положения "О порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании "Город Екатеринбург" // URL: <http://docs.cntd.ru/document/802056149>

³³ О публичных слушаниях в городском округе "Город Якутск" // URL: <http://docs.cntd.ru/document/439087111>

«- право сбора подписей принадлежит совершеннолетнему дееспособному гражданину Российской Федерации;

подписи в поддержку проведения публичных слушаний собираются посредством внесения их в подписные листы. Лицо, собирающее подписи, должно представить текст проекта муниципального правового акта, выносимого на публичные слушания, по требованию лиц, ставящих свои подписи в подписные листы.

- по окончании сбора подписей все подписные листы нумеруются, прошиваются. На обороте последнего листа прошитых подписных листов проставляются подписи председателя и секретаря инициативной группы, дата подписания;

Совет депутатов вправе отказать в проведении публичных слушаний в случаях:

- предоставления недостаточного количества достоверных и действительных подписей в поддержку инициативы проведения публичных слушаний, либо выявления 10 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, подвергшихся проверке;»³⁴

Перечисленные выше, а также многие другие нормы, содержащиеся в положении о проведении публичных слушаний в поселении Мамонтовское, не только дают представителям муниципалитета, по той или иной причине не желающим проведения публичных слушаний, множество поводов для отказа инициативной группе, но и снижают мотивацию местных активистов, предлагая им следовать сложному регламенту. Более того, некоторые требования регламента могут оказаться вовсе невыполнимыми: так в случае, если граждане намерены требовать проведения слушаний по вопросу, решение по которому еще находится в стадии разработки, будет невозможно предоставить подписантам для ознакомления проект муниципального правового акта. Также ряд неудобств может доставить требование проставить подписи «председателя и секретаря инициативной группы»: будучи зачастую неформальной структурой, инициативная группа не подразумевает столь формальной иерархии. Несмотря на то, что указанные проблемы являются преодолимыми, они значительно усложняют процесс работы инициативных групп, тем самым ослабляя связь муниципалитета и жителей.

Другой пример введения необоснованных ограничений, препятствующих процессу участия граждан в обсуждении дел муниципального образования, содержится в положении о проведении публичных слушаний города Пскова. Согласно положению, население города не может инициировать проведение публичных слушаний по широкому кругу вопросов местного значения: проекты бюджета города и отчеты о его исполнении, генеральный план города и внесение в него изменений, правила землепользования и застройки и внесение в них изменений, планировка и межевание территории, предоставление разрешений на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, изменение одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид использования, предоставление разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкция объектов капитального строительства. С инициативой проведения публичных слушаний по этим вопросам имеет право выступить только глава г. Пскова³⁵.

³⁴ О принятии в новой редакции Положения о публичных слушаниях в муниципальном образовании «Сельское поселение Мамонтовское Московской области» // URL: http://mamontovo.ru/assets/files/solv_2015_8_6.doc

³⁵ Об утверждении Положения о публичных слушаниях в городе Пскове // URL: <http://docs.cntd.ru/document/924018001>

Положение о публичных слушаниях города Новосибирска содержит нормы, однозначно трактовать которые нам в ходе проведения анализа не удалось. Так, согласно п.8.1 ст.8 Участники слушаний:

«Предложения по проекту, вынесенному на слушания, представляются экспертами и жителями города Новосибирска не позднее 5 дней до дня проведения слушаний в Оргкомитет лично, через представителя или направляются заказным письмом с уведомлением о вручении, либо представляются в электронной форме. Предложения по проекту, вынесенному на слушания, могут быть представлены в Оргкомитет по истечении указанного срока, но не позднее 3 дней со дня проведения слушаний, указанные предложения не подлежат анализу экспертами, но могут быть учтены при доработке проекта в соответствии с пунктом 10.3 настоящего Положения.»³⁶

Представляется, что данная норма накладывает значительные ограничения на участие граждан в обсуждении в части внесения предложений по проекту слушаний, однако в силу размытости формулировок трактовать её однозначно нам не удалось.

Еще одной проблемой на сегодняшний день является составление заключения о результатах проведения публичных слушаний. На сегодняшний день большинство положений не описывают процесс составления итогового заключения результатам проведения слушаний, в результате чего возникает риск появления формальных документов, не отражающих всю полноту выраженных гражданами мнений – таким образом, смысл проведения слушаний теряется.

Оптимальное решение по данному вопросу отражено в положении о проведении публичных слушаний в Великом Новгороде:

«По окончании обсуждения всех поступивших предложений председательствующий объявляет перерыв для подготовки секретарем проекта заключения по результатам публичных слушаний. В проекте заключения по результатам публичных слушаний секретарь отражает все поступившие предложения, которые председательствующий после перерыва озвучивает и выносит на обсуждение для принятия решения по ним. В заключение по результатам публичных слушаний включаются все поступившие в устной и письменной форме предложения, а также мотивированное обоснование принятых по результатам публичных слушаний решений.»³⁷

Соблюдение данной нормы порой сопряжено с большими временными и трудовыми затратами, так как в итоговый документ необходимо не только включить все поступившие в письменном и устном виде предложения, но и дать на каждое мотивированный ответ. Таким образом, норма гарантирует, что оргкомитет слушаний и члены представительного органа, куда будет в дальнейшем направлен итоговый документ, смогут ознакомиться со всем спектром высказанных предложений и идей по проблеме слушаний.

Еще одной серьезной проблемой является информирование граждан о проведении публичных слушаний, а также об их итогах. Анализ муниципальных правовых актов показал, что даже в сравнительно крупных региональных центрах, таких как город Киров, в положении о проведении слушаний ничего не сказано о заблаговременном оповещении граждан о готовящихся публичных слушаниях. При этом положение предусматривает необходимость ознакомления граждан с итогами проведения слушаний, однако в

³⁶ О Положении о публичных слушаниях в городе Новосибирске // URL: <http://docs.cntd.ru/document/5425076>

³⁷ Об утверждении Положения о публичных слушаниях в Великом Новгороде // URL: http://docs.pravo.ru/document/view/11930700/?not_paid_redirect=1

положении это находит отражение лишь в одной фразе: «Заключение о результатах публичных слушаний подлежит опубликованию»³⁸.

Наиболее полный детально и полно порядок информирования граждан прописан в положении о проведении публичных слушаний в Нижнем Новгороде:

«5.1. Информационное сообщение о публичных слушаниях должно содержать информацию о:

5.1.1. Теме публичных слушаний.

5.1.2. Дате, времени и месте проведения публичных слушаний.

5.1.3. Условиях ознакомления с материалами к публичным слушаниям.

5.2. Информирование о публичных слушаниях проводится следующими способами:

5.2.1. В форме публикации в официальном печатном средстве массовой информации - газете «День города. Нижний Новгород».

5.2.2. В форме сообщения на официальном сайте муниципального образования в сети «Интернет».

5.2.3. В форме размещения объявлений в администрациях районов соответственно месту расположения земельного участка, в отношении которого проходит обсуждение на публичных слушаниях.

5.3. В случае, если внесение изменений в правила землепользования и застройки связано с размещением или реконструкцией отдельного объекта капитального строительства, организационная комиссия, помимо информирования о публичных слушаниях в средствах массовой информации, направляет извещения о проведении публичных слушаний не позднее чем за 14 дней до дня проведения публичных слушаний:

- правообладателям земельных участков, имеющих общую границу с земельным участком, на котором планируется осуществить размещение или реконструкцию отдельного объекта капитального строительства;

- правообладателям зданий, строений, сооружений, расположенных на земельных участках, имеющих общую границу с земельным участком, на котором планируется осуществить размещение или реконструкцию отдельного объекта капитального строительства;

- правообладателям помещений в таком объекте;

- правообладателям объектов капитального строительства, расположенных в границах зон с особыми условиями.»³⁹

Соответствующий порядок представляется наиболее предпочтительным, так как использует сразу несколько каналов коммуникации, что дает больший охват информационного сообщения, а также подразумевает непосредственное информирование лиц, чье участие на публичных слушаниях при обсуждении ряда вопросов представляет особую значимость.

В положении о проведении слушаний в Нижнем Новгороде, а также ряде других крупных муниципалитетов, указывается, что заключение, подготовленное по результатам слушаний, публикуется в том же порядке, что и прочие нормативные акты муниципального

³⁸ Об утверждении порядка организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании "Город Киров" // URL: <http://www.admkirov.ru/administration/publichearing/пКГД%2053%2017.docx>

³⁹ Положение о публичных слушаниях в городе Нижнем Новгороде // URL: <http://www.gorduma.nnov.ru/?id=9397>

образования (этот порядок отображен в законе о местном самоуправлении, на который мы неоднократно ссылались выше).

Еще одной проблемой, на которую мы бы хотели обратить внимание, является отсутствие процедуры рассмотрения и принятия рекомендаций слушаний. Эта проблема характерна, в первую очередь, для небольших по объему положений о проведении слушаний, характерных, в первую очередь, для муниципальных районов. Отсутствие регламента рассмотрения рекомендаций слушаний сводит на нет эффективность использования общественных обсуждений.

Подобный регламент представлен, в частности, в положении о проведении слушаний Великого Новгорода, согласно которому заключение по результатам слушаний в обязательном порядке рассматривается городской думой:

«Один экземпляр заключения о результатах публичных слушаний направляется в Думу Великого Новгорода, если проект муниципального правового акта был внесен по инициативе населения Великого Новгорода или Думы Великого Новгорода, или Мэру Великого Новгорода, если проект муниципального правового акта был внесен по инициативе Мэра Великого Новгорода. Второй экземпляр заключения хранится у ответственного за проведение публичных слушаний.»

Проект решения Думы Великого Новгорода, для обсуждения которого проводились публичные слушания, подлежит рассмотрению на заседании Думы Великого Новгорода одновременно с заключением о результатах публичных слушаний. Заключение по результатам публичных слушаний носит рекомендательный характер.

Порядок рассмотрения заключения о результатах публичных слушаний по проекту муниципального правового акта Администрации Великого Новгорода утверждается постановлением Администрации Великого Новгорода.»⁴⁰

Наконец, последняя проблема, на которую мы бы хотели обратить внимание по итогам проведенного анализа муниципальных положений о проведении публичных слушаний, - несовершенство отдельных положений регламентов проведения обсуждения в ходе слушаний (здесь важно оговориться, что в большинстве положений данный регламент отсутствует в принципе).

Конечной задачей публичных слушаний является сбор широкого спектра мнений граждан по обсуждаемой проблеме местного управления, а также получение гражданами обратной связи от представителей власти и других участников процесса. Таким образом, перед организаторами публичных слушаний встает непростая задача: организовать процесс обмена мнениями таким образом, чтобы наибольшее их число было озвучено.

Для организации этой работы необходим регламент. В зарубежной практике проведения публичных слушаний муниципалитеты вводят жесткие ограничения на длительность выступлений, заранее распределяют очередность речей, собравшихся и строго модерируют весь процесс, чтобы избежать пустых дискуссий, споров и конфликтов, отнимающих драгоценное время.

Обратимся к положению о проведении публичных слушаний города Петрозаводска:

«Публичные слушания открываются кратким вступительным словом председательствующего, который информирует присутствующих о существовании обсуждаемого вопроса, его значимости, порядке проведения заседания, составе приглашенных лиц. Затем предоставляется слово докладчику продолжительностью до 30 минут для доклада по обсуждаемому вопросу, после чего выступают приглашенные и

⁴⁰ Об утверждении Положения о публичных слушаниях в Великом Новгороде // URL: http://docs.pravo.ru/document/view/11930700/?not_paid_redirect=1

участвующие в публичных слушаниях лица с позицией по докладу до 20 минут. Все лица выступают на публичных слушаниях только с разрешения председательствующего. После выступлений на публичных слушаниях докладчика и приглашенных лиц следуют вопросы присутствующих и ответы на них продолжительностью до 1 часа. Вопросы могут быть заданы как в устной, так и в письменной форме.»⁴¹

Мы видим, что, согласно положению, на то, чтобы публично озвучить мнения и выслушать комментарии, у жителей есть не более часа, более того, время одного выступления и ответа на него никак не ограничено. Из-за данной особенности положения публичные слушания могут ограничиться 2-3 выступлениями продолжительными выступлениями наиболее активных граждан, в результате чего смысл проведения публичных слушаний будет утрачен.

Схожая ситуация наблюдается и в городе Пскове: несмотря на то, что положение о проведении слушаний предполагает ограничения по времени выступления граждан 5 минутами, срок, отведенный на выслушивание мнений жителей здесь еще меньше – всего 30 минут⁴².

В заключительной части исследования проанализируем особенности регулирования порядка проведения публичных слушаний в городах Курске, Железногорске и Курчатове Курской области. Текст положения о проведении слушаний в Курске⁴³ состоит из десяти стандартных статей: общие положения, цели проведения слушаний, проекты правовых актов, выносимых на слушания, инициаторы слушаний, назначение слушаний, организация подготовки к слушаниям, оповещение граждан, участники слушаний, процедура проведения и опубликование результатов слушаний. Положение представляет собой документ объемом не более 3 страниц и содержит общие нормы регулирования проведения слушаний. Перечень возможных инициаторов публичных слушаний, согласно Положению, жестко ограничен: в него входит глава города, городское собрание и группа граждан, численностью не менее 1% от избирателей города (то есть несколько тысяч человек). Таким образом, право граждан на инициацию слушаний, де-факто, ликвидировано, а вопрос о проведении слушаний по инициативе общественных организаций в Положении не рассматривался в принципе. В ст.6 Положения о проведении слушаний сравнительно подробно изложены функции оргкомитета слушаний (чего не было в ряде других проанализированных нами нормативных актах), однако о порядке избрания оргкомитета не сказано ни слова (таким образом, становится очевидно, в состав оргкомитета входят представители городской администрации и, в лучшем случае, представительного органа власти). Далее, несомненным недостатком является то, что в ст.7 (Оповещение населения о публичных слушаниях) указаны лишь срок публикации и содержание информационного сообщения, однако каналы его донесения до граждан не прописаны. Преимуществом принятого в Курске Положения является сравнительно понятный порядок участия экспертов (в том числе не являющихся жителями города) в проведении слушаний: для участия им необходимо заблаговременно внести свои предложения по проекту обсуждаемого муниципального акта, а право выступить они получают после того, как высказались прочие жители города.

Положение о проведении публичных слушаний во втором по величине городе области, Железногорске, существенно отличается от рассмотренного нами ранее правового акта Курска. В первую очередь необходимо отметить, что в Железногорске Положение представляет собой документ, объемом не менее 12-15 страниц, каждый раздел которого

⁴¹ Об утверждении Порядка организации и проведения публичных слушаний в Петрозаводском городском округе // URL: <http://docs.cntd.ru/document/919508274>

⁴² Об утверждении Положения о публичных слушаниях в городе Пскове // URL: <http://docs.cntd.ru/document/924018001>

⁴³ Положение о публичных слушаниях в городе Курске // URL: <http://lawru.info/dok/2005/09/21/n717450.htm>

подробно описывает отдельные аспекты подготовки и проведения слушаний. При этом, многие особенности Положения создают массу проблем. В частности, согласно главе 1 Положения, публичные слушания в Железногорске проводятся исключительно по вопросам градостроительной деятельности, межевания и прочих проблем землепользования. Вынесение иных вопросов (в том числе обязательных, в соответствии с федеральным законом, вопросов утверждения бюджета, устава и др.) Положением не предусмотрено. Спектр участников публичных слушаний в Положении жестко ограничен в соответствии со статьями Градостроительного кодекса РФ. При этом подчеркивается, что список участников каждого публичных слушаний, вне зависимости от тематики проведения, утверждается постановлением городской администрации. Таким образом, участие жителей в слушаниях серьезно ограничено. Та же проблема прослеживается и дальше: если в самом Курске для проведения слушаний по инициативе граждан необходимо собрать несколько тысяч подписей, то в Железногорске вовсе не предусмотрена возможность инициирования населением муниципальных слушаний, что фактически является прямым нарушением федерального закона. Практически все разделы Положения о слушаниях в Железногорске подготовлены исходя из интересов местной администрации. Например, подробно расписан порядок, в соответствии с которым заинтересованная сторона слушаний (обычно застройщик, девелопер) обязана оплатить расходы на проведение слушаний, вплоть до оповещения граждан о проведении слушаний (законность данной нормы представляется сомнительной). Подробно прописанный порядок проведения слушаний, содержащийся в Положении, мог бы считаться сильной стороной документа, если бы не ряд противоречивых норм, содержащихся в нем: к примеру, согласно ст.46 *«Присутствующие и выступающие на собрании участников публичных слушаний не вправе употреблять в своей речи грубые и оскорбительные выражения, наносящие ущерб чести и достоинству других лиц, допускать необоснованные обвинения в чей-либо адрес, использовать заведомо ложную и непроверенную информацию, призывать к незаконным действиям, мешать нормальному ходу проведения собрания участников публичных слушаний. При несоблюдении указанных требований они могут быть удалены из помещения, являющегося местом проведения собрания участников публичных слушаний»*.⁴⁴ Данная норма, фактически, позволяет выпроводить со слушаний любого гражданина, чье присутствие не устроит организационную комиссию, так как практически любое суждение неспециалиста по вопросам градостроительной деятельности можно трактовать как, по крайней мере, «непроверенную информацию». Хочется отметить, что из всех проанализированных местных правовых актов, Положение о слушаниях в Железногорске представляется наиболее проблемным и препятствующим эффективному участию жителей в делах муниципалитета.

В третьем по величине городе области, Курчатове, сложилась обратная ситуация: здесь текст Положения практически слово в слово дублирует рассмотренный нами нормативный документ города Курска⁴⁵. Таким образом, все сказанное в отношении Положения о проведении слушаний в Курске, справедливо и в отношении Курчатовского Положения. Решение продублировать нормативный акт города Курска в Курчатове могло быть обусловлено как безынициативностью местных властей, так и их зависимостью от администрации регионального центра.

При помощи сервиса Яндекс.Новости мы отследили активность проведения муниципальных слушаний в каждом из трех проанализированных городов Курской области в 2016 году. Так в городе Курске за прошедшие 8 месяцев слушания состоялись по крайней

⁴⁴ О проведении публичных слушаний в городе Железногорске // URL: <http://lawru.info/dok/2010/07/01/n705893.htm>

⁴⁵ О проведении публичных слушаний в Курчатове // URL:

http://duma.kurchatov.info/index.php?option=com_content&view=article&id=137:slyshania&catid=31:general&Itemid=69

мере дважды: по вопросу утверждения Генплана города и отчету администрации об исполнении бюджета. Из материалов СМИ мы выяснили, что в обоих случаях слушания назначались на будний день, утренние часы, что явно противоречит интересам граждан, намеренных участвовать в слушаниях, но лишенных этой возможности из-за неоптимального времени их проведения. Сведений о числе участников слушаний в сетевых СМИ обнаружить не удалось. В городе Железногорске за тот же период слушания состоялись трижды: по утверждению схемы теплоснабжения города, по проблеме влияния отвалов МГОК на состояние жилого фонда и новым правилам землепользования и застройки. Слушания проходили в дневное время, что также неудобно для работающих жителей. По сообщениям СМИ, в слушаниях в Железногорске традиционно принимают участие не менее сотни человек, из которых, впрочем, большинство составляют представители администрации и местных властей. По результатам поиска информации в системе Яндекс.Новости, в текущем году в городе Курчатове слушания состоялись лишь единожды: собравшиеся на них жители поддержали строительство нового хранилища для ядерных отходов вблизи города. Иной информации обнаружить не удалось.

Список литературы:

1. Градостроительный кодекс РФ // URL:
<http://docs.cntd.ru/document/gradostroitelnyj-kodeks-rf-grk-rf>
2. Закон об охране окружающей среды // URL:
<http://docs.cntd.ru/document/901808297>
3. Закон СССР от 30.06.1987 "О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни" // URL:
http://www.lawrussia.ru/texts/legal_346/doc346a858x748.htm
4. Конвенция 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
5. Конвенция ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте // URL:
<http://docs.cntd.ru/document/1900922>
6. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик 1977 г. // URL:
http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/
7. Конституция РФ // URL:
<http://www.constitution.ru>
8. О Положении о публичных слушаниях в городе Новосибирске // URL:
<http://docs.cntd.ru/document/5425076>
9. О принятии в новой редакции Положения о публичных слушаниях в муниципальном образовании «Сельское поселение Мамонтовское Московской области» // URL:
http://mamontovo.ru/assets/files/solv_2015_8_6.doc
10. О принятии Положения о публичных слушаниях в городе Брянске // URL:
<http://docs.cntd.ru/document/974005674>
11. О публичных слушаниях в городском округе "Город Якутск" // URL:
<http://docs.cntd.ru/document/439087111>
12. О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров // URL:
<http://docs.cntd.ru/document/901881870>
13. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // URL:
<http://docs.cntd.ru/document/901744603>
14. Об утверждении Положения "О порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании "город Екатеринбург" // URL:
<http://docs.cntd.ru/document/802056149>
15. Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в Сокольском муниципальном районе Нижегородской области // URL:
<http://www.zakonprost.ru/content/regional/44/1378782>
16. Об утверждении положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в сельском поселении Ильинское // URL:

<http://docs.cntd.ru/document/494653612>

17. Об утверждении Положения о публичных слушаниях в Великом Новгороде // URL:

http://docs.pravo.ru/document/view/11930700/?not_paid_redirect=1

18. Об утверждении Положения о публичных слушаниях в городе Пскове // URL: <http://docs.cntd.ru/document/924018001>

19. Об утверждении положения об организации и проведении публичных слушаний в городе Красноярске // URL:

<http://docs.cntd.ru/document/432911922>

20. Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в РФ // URL:

<http://docs.cntd.ru/document/901761663>

21. Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в РФ // URL:

<http://docs.cntd.ru/document/901761663>

22. Об утверждении порядка организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании "Город Киров" // URL:

<http://www.admkirov.ru/administration/publichearing/pКГД%2053%2017.docx>

23. Об утверждении Порядка организации и проведения публичных слушаний в Петрозаводском городском округе // URL:

<http://docs.cntd.ru/document/919508274>

24. Орхусская конвенция как угроза Олимпстрою, Хопру и другим беззакониям власти // URL:

<http://echo.msk.ru/blog/evasiljeva/1102022-echo/>

25. Очеретина М.А., Становление и развитие института публичных слушаний // URL:

<http://cyberleninka.ru/article/n/stanovlenie-i-razvitie-instituta-publichnyh-slushaniy>

26. Положение о публичных слушаниях в городе Нижнем Новгороде // URL:

<http://www.gorduma.nnov.ru/?id=9397>

27. Положение о порядке проведения публичных слушаний в городе Владивостоке // URL:

<http://docs.cntd.ru/document/432859577>

28. Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 14.03.1927 "Об утверждении Положения об общих собраниях (сходах) граждан в сельских поселениях" // URL:

<http://lawru.info/dok/1927/03/14/n1202218.htm>

29. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.02.2016 N 3-П "По делу о проверке конституционности положений части 9 статьи 3 Федерального закона "О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статью 1153 части третьей Гражданского... // URL:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_194136/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/

30. Сигарев А.В., Публичные слушания: типичные проблемы муниципально-правового регулирования // URL:

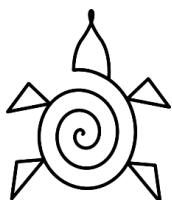
<http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=13&art=3634>

31. Положение о публичных слушаниях в городе Курске // URL:

<http://lawru.info/dok/2005/09/21/n717450.htm>

32. О проведении публичных слушаний в городе Железногорске // URL:
<http://lawru.info/dok/2010/07/01/n705893.htm>

33. О проведении публичных слушаний в Курчатове // URL:
http://duma.kurchatov.info/index.php?option=com_content&view=article&id=137:slyshania&catid=31:general&Itemid=69



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>