

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ КАК ФОРМЫ РОССИЙСКОЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕЛИБЕРАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ*

Сергей Геннадьевич Соловьев

доктор юридических наук, профессор, председатель Общественной палаты Миасского городского округа, член Экспертного совета Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы Российской Федерации; Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет), г. Челябинск, Российская Федерация
E-mail: solovev@feml.miass.susu.ru

Статья посвящена исследованию идеалов и правовых аспектов технологий, используемых при проведении публичных слушаний, являющих собой современную форму российской муниципальной делиберальной демократии.

В работе исследовано состояние идейных, исторических и правовых основ публичных слушаний как формы институционализированного диалога, рационального дискурса, обсуждения, убеждения, аргументации, компромиссов муниципальной власти и местного сообщества. С учетом анализа наработанной практики проведения публичных слушаний в различных российских муниципалитетах в статье рассматриваются соответствующие базовые идеи и проблемы их практической реализации, рассматриваются правовые аспекты основных технологических проблем, возникающих при проведении публичных слушаний, предлагаются направления совершенствования соответствующего правового института и дается прогноз в отношении приоритетных направлений его развития.

Ключевые слова: делиберальная демократия, публичные слушания, идеалы и правовые технологии, используемые при проведении публичных слушаний.

PROBLEM ASPECTS OF PUBLIC HEARINGS AS FORMS OF THE RUSSIAN MUNICIPAL DELIBERAL DEMOCRACY

Sergey Solovyev

Doctor of Law, Professor, Chairman of Public Chamber in Miass city district, Member of the Expert Council on Federal Structure and the Local Self-Government of State Duma in the Russian Federation Federal Assembly;
South Ural State University (National Research University), Chelyabinsk, Russian Federation
E-mail: solovev@feml.miass.susu.ru

Article is devoted to research of ideals and legal aspects of the technologies used when carrying out the public hearings which are a modern form of the Russian municipal deliberalny democracy.

In work the condition of ideological, historical and legal bases of public hearings as forms of the institutionalized dialogue, a rational discourse, discussion, belief, the argument, compromises of municipal authority and local community is investigated. Taking into account the analysis of the acquired practice of carrying out public hearings in various Russian municipalities in article the corresponding basic ideas and problems of their practical realization are considered, legal aspects of the main technological problems arising when carrying out public hearings are considered, the directions of improvement of the relevant legal institute are offered and the forecast concerning the priority directions of his development is given.

Keywords: the deliberalny democracy, public hearings, ideals and legal technologies used when carrying out public hearings.

*«Исследование выполнено при финансовой поддержке РФНФ. Проект «Совершенствование системы концептуальных и идеологических основ местного самоуправления, закрепляемых в правовой системе Российской Федерации» № 16-03-50015.

*Если деятельность научно обоснованная,
а результаты плохие,
то нужно начинать ревизию стандартов.*

Концептуальный афоризм

Рассматривая генезис современной системы российского местного самоуправления следует обратить особое внимание на тот факт, что в ее содержании (наряду с формами непосредственной и представительной демократии) в последнее время начинают приобретать все большее значение формы так называемой делиберальной (диалоговой) демократии, представляющей собой совокупность форм институционализированного диалога, рационального дискурса, обсуждения, убеждения, аргументации, компромиссов [4] муниципальной власти и местного сообщества. Делиберативная (диалоговая) демократия (демократия обсуждения, консультативная демократия), как общественный феномен, сочетает в себе элементы представительной демократии (representative democracy), прямой демократии (direct democracy) и демократии участия (participatory democracy) [1].

В общественной жизни современных муниципалитетов используется немало форм правовой институализации и налаживания диалога органов местного самоуправления и местного сообщества, таких как: сходы, собрания и конференции граждан; работа муниципальных общественных палат и общественных советов; интерактивные телепередачи с участием представителей власти. Однако в нашем понимании наибольшее значение в современной системе российской диалоговой демократии играет такая ее форма, как публичные слушания, представляющие собой форму участия жителей муниципального образования в осуществлении местного самоуправления путем обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, проводимого органами местного самоуправления в соответствии с установленной процедурой в целях выявления спектра мнений населения муниципального образования.

Публичные слушания (как отдельный правовой институт муниципального права) были закреплены в виде самостоятельной формы участия населения в осуществлении местного самоуправления и введены в российскую муниципальную практику относительно недавно (в 2003 году). Однако это совсем не означает, что данный правовой институт привнесен из западных демократий и является чуждым элементом для российской

практики осуществления населением самоуправления.

Используемые при проведении современных публичных слушаний идеи и технологии имеют глубокие историко-культурные и социальные корни, так как они отражают менталитет и традиции социокультурного наследия россиян, предусматривающие совместное («сообща», «всем миром») обсуждение наиболее важных вопросов как государственной, так и общественной жизни [5]. Их истоки можно проследить в практике проведения Вечевых собраний в Древнерусском государстве, Земских собраний [2] и Копных собраний [6], а также и Казачьих кругов, регулярно и повсеместно проводившихся вплоть до XVIII века на многих территориях, входящих в настоящее время в состав современного Российского государства.

Тем не менее, проведение аналогии между указанными историческими формами российской диалоговой демократии и современной ее формой в виде публичных слушаний является достаточно условным в силу того обстоятельства, что указанные институты, несмотря на концептуальную общность, все же имеют значимые отличия по своим содержательно-правовым характеристикам, требующим серьезного осмысления.

Всвязисэтим в рамкахданного исследования, с учетом мнения В.О. Ключевского о том, что«историческоеизучениепрошлогодлюбого народа своими конечными выводами подходит вплоть к практическим потребностям текущей минуты, требующей от нас, от каждого русского человека, отчетливого понимания накопленных народом средств и допущенных или вынужденных недостатков» [8], с учетом опыта функционирования исторических форм российской диалоговой демократии и современной практики проведения публичных слушаний в России, автором предполагается сформулировать и предложить как теоретические, так и практические предложения по совершенствованию российского института публичных слушаний.

Методика исследования института публичных слушаний

При исследовании вопросов функционирования современного института публичных слушаний автор исходит из предположения

о том, что функционирование форм диалоговой демократии должно строиться на базовых принципах, выработанных тысячелетней практикой функционирования общественных институтов российского государства. На основе уяснения логики и закономерностей их развития, а также исторического анализа основных сущностных характеристик таких исторических форм российской диалоговой демократии, как Вече, Копа, Круг (сход), Земский собор, действовавших на общих принципах подготовки, организации и проведения, предполагается проанализировать содержание наиболее близкого современного их аналога и сформулировать предложения по совершенствованию соответствующей нормативной базы публичных слушаний. Такой подход представляется перспективным, так как «... часто мы не видим или игнорируем связь между прошлым и современным, предпочитая не знать, что законы генофонда сплошь и рядом бывают сильнее юридических законов» [11].

Правовой институт публичных слушаний: базовые идеи и проблемы их практической реализации

В соответствии со ст. 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ¹ закреплено, что публичные слушания проводятся для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования. В соответствии с данной нормой федерального законодателя в актах муниципалитетов о проведении публичных слушаний закрепляется норма о том, что в публичных слушаниях может принять участие любой житель муниципального образования, достигший возраста 18 лет и обладающий избирательным правом. В научной литературе даже обсуждается предложение о наделении правом участия в публичных слушаниях иностранных граждан, проживающих на территории муниципального образования, а также собственников недвижимого имущества, расположенного в границах муниципалитета [3; 7].

Таким образом, в действующем законодательстве Российской Федерации последовательно проводится идея всеобщности участия населения и равных процедурных прав всех категорий населения при участии в публичных слушаниях. Однако, при всей ее демократичности, практическая реализация

¹ Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

данной идеи в процессе проведения публичных слушаний приводит к ряду проблем.

1. Анализ практики проведения публичных слушаний в разных муниципалитетах Российской Федерации ставит перед теоретиками муниципального права вопрос о том, для достижения какой основной цели проводятся публичные слушания. Является ли основной целью публичных слушаний проведение своеобразного митинга жителей и получение множества разнородных, противоречивых, спонтанных мнений или же публичные слушания должны быть ориентированы на получение здравых, предварительно продуманных рекомендаций от жителей муниципального образования, представляющих крупные территориальные, социальные или профессиональные группы местного населения и пользующихся их поддержкой и уважением?

2. Рассмотрение субъектного состава участников публичных слушаний с неизбежностью приводит исследователей данного общественного института к рассмотрению проблемы, связанной с определением основных критериев определения оптимального состава участников публичных слушаний. Является ли приоритетным обеспечение равенства процедурных форм участия в публичных слушаниях для всех жителей муниципального образования или необходимо вводить градацию прав участников публичных слушаний в зависимости от того, какое количество жителей они представляют и их квалификации в обсуждаемом вопросе (по аналогии с выделением категории экспертов)?²

Ответ на данный вопрос является актуальным при проведении резонансных публичных слушаний, предполагающих участие большого количества жителей и ограниченность организаторов публичных слушаний в предоставлении всем желающим возможности для публичного изложения своей позиции.

3. В результате анализа практики проведения публичных слушаний можно сделать вывод о том, что в процессе обсуждения вынесенных на них резонансных вопросов нередко чрезвычайно активно участвуют следующие категории местных жителей:

а) не обладающие даже минимальными знаниями в обсуждаемом вопросе;

² Подпункт 3 пункта 4 Положения «О порядке организации и проведения публичных слушаний в Миасском городском округе», утвержденного Решением Собрания депутатов Миасского городского округа от 25 марта 2016 г. № 3. – URL: <http://www.duma-miass.ru/index.php?page=pdfdocs> (дата обращения: 20 июня 2016 г.).

б) использующие возможность выступления на публичных слушаниях для выплеска эмоций, критики власти, самопиара и рекламы своих идей, совершенно не связанных с темой публичных слушаний;

в) страдающие психическими отклонениями в различных формах.

Очевидно, что отсутствие правовых механизмов отсекающих подобных участников публичных слушаний от осуществления публичных выступлений не только затрудняет их проведение, создает проблемы для конструктивного обсуждения вопросов, но и препятствует выявлению мнения большинства здравомыслящего населения.

Вероятно, ответить четко на поставленные вопросы достаточно сложно, если оперировать такими достаточно абстрактными категориями, как уровень муниципальной демократии, развитие самоуправленческих начал, вовлеченность населения в процесс осуществления местного самоуправления, развитие самоуправленческой инициативы. В связи с этим, по мнению автора, для достижения объективного знания по данным проблемам, перспективнее обратиться к истории вопроса и проанализировать, как решались данные вопросы в предшествующих исторических формах российской диалоговой демократии.

Если же обратиться к практике функционирования вечевых и народных (копных) собраний, то следует указать, что они проводились на иных принципах формирования их участников. Как указывает в своем исследовании работы народных собраний в сельских общинах Юго-Западной России в 16-17 веках Н. Иванишев [6], ссылаясь на архивные источники: «...не всѣ лица, принадлежавшія къ сельской общинѣ, составляли народное собраніе и участвовали въ его совѣщаніяхъ; это право предоставлялось однимъ только домохозяевамъ, имѣвшимъ постоянную осѣдлость. Ихъ сыновья и братья, не имѣвшіе отдѣльныхъ хозяйствъ, ... являлись въ собраніе только по особому требованію копы и при томъ не для совѣщанія, а только для свидѣтельскихъ показаній»³.

В соответствии с информацией, содержащейся в исследовании, проведенном И.Д. Беляевым, новгородское Вече не было местом сбора беспорядочной толпы, а имело наперед известное соединение граждан, которые являлись на вече со своими старостами, своими общинами, уличане – своей улицей. Самостийное сборище граждан (толпа бездумных бродяг и голытьбы) не могло

³ Книга гродская Луцкая 1583-го года, листъ 255-259

принимать каких-либо решений. Решения, с которыми считались князья, могло принимать только Вече, собранное с соблюдением законных форм (правильное Вече) [2].

Приведенные примеры функционирования указанных форм древней диалоговой демократии свидетельствуют о том, что в основе их работы лежала не идея всеобщности участия населения в публичных слушаниях, а идея, предполагающая представительный характер участников публичных слушаний (формирование основы участников публичных слушаний из представителей населения, пользующихся уважением и доверием жителей). Вероятно, данную идею, в определенной мере уменьшающую вероятность принятия ошибочных решений при помощи несведущего большинства, есть смысл использовать и в настоящее время при определении состава участников такой современной формы диалоговой демократии, как публичные слушания.

Проведение публичных слушаний в России: основные технологические проблемы

Существующая к настоящему времени нормативная база и практика проведения публичных слушаний в Российской Федерации позволяет выделить ряд крупных блоков актуальных практических проблем, связанных с технологией реализации данной современной формы диалоговой демократии.

1. Блок проблем, связанных с совершенствованием общей процедуры и расширением вариативности форм проведения публичных слушаний.

В настоящее время процедура проведения публичных слушаний детально закрепляется в нормативных актах муниципальных образований и, несмотря на их многочисленность, она является стандартной. Публичные слушания, как правило, проводятся в форме собраний жителей муниципального образования, достигших возраста 18 лет и обладающих избирательным правом.

Однако сегодня назрела потребность в расширении вариативности форм проведения публичных слушаний. Решением данной проблемы может явиться законодательное закрепление на федеральном уровне следующих возможных форм проведения публичных слушаний:

1. Публичные слушания по проектам муниципальных нормативных правовых актов, оперативно (в сокращенные сроки) проводимые в рамках сессии представительного органа.

2. Публичные слушания по проектам муниципальных ненормативных правовых

актов, оперативно (в сокращенные сроки) проводимые исполнительными органами местного самоуправления.

3. Публичные слушания по проектам муниципальных нормативных и ненормативных правовых актов, проводимые в форме массового обсуждения с использованием современных коммуникационных технологий, имеющих в сети Интернет (диалоговые площадки интернет-сайтов, интернет-форумы...) [9].

4. Публичные слушания по проектам муниципальных нормативных и ненормативных правовых актов, проводимые в форме нескольких последовательных собраний жителей с одновременным использованием современных коммуникационных технологий, имеющих в сети Интернет.

2. Блок проблем, касающихся процедурных вопросов назначения публичных слушаний.

Как указывают в своей работе В.Н. Бровченко, О.Ю. Дегтярев., Г.С. Кириенко, проблемный вопрос на сегодняшний день – является ли назначение публичных слушаний по инициативе населения правом или обязанностью соответствующего органа муниципального образования. Вправе ли соответствующий орган отказать инициативной группе граждан в проведении публичных слушаний по мотиву нецелесообразности? Для снятия поставленных вопросов в положении о публичных слушаниях они предлагают четко закрепить основания для отказа [3].

Помимо этого, практика проведения публичных слушаний в различных российских муниципалитетах обозначила проблему, связанную с проведением повторных публичных слушаний по одному вопросу. Существует потребность в введении нормативных ограничений для предпринимательских структур, желающих взять местное население «измором» и добивающихся проведения многократных публичных слушаний по одному и тому же вопросу до получения требуемого им результата.

3. Блок проблем, связанных с процедурными вопросами формирования и определения состава комиссии по проведению публичных слушаний.

Проблемы данного блока обусловлены тем обстоятельством, что, как правило, состав комиссии по проведению публичных слушаний формируется полностью из муниципальных служащих. В связи с этим при проведении публичных слушаний часто определяющей является позиция муниципалитета.

4. Блок проблем, связанных с формированием перечня лиц, приглашаемых для участия в публичных слушаниях.

Проблемность данного аспекта публичных слушаний проистекает из предыдущего блока проблем и связана с тем, что при формировании числа экспертов и других приглашенных для выступления лиц нужно исходить из принципа, предполагающего предоставление права на публичное выступление представителям разнообразных точек зрения. Однако при реализации указанного принципа следует учитывать, какое количество жителей и насколько широкую группу местного населения представляет тот или иной кандидат для персонального приглашения для выступления на публичных слушаниях.

5. Блок проблем, обусловленных выбором времени и места проведения публичных слушаний.

Данный блок проблем связан с широко распространенной в муниципалитетах практикой проведения публичных слушаний в рабочие дни в неудобное для работающего населения время, что ограничивает возможность личного участия в слушаниях всех заинтересованных лиц. Помимо этого, вопросы вызывает практика проведения публичных слушаний по вопросам землепользования и застройки в муниципальных зданиях, территориально удаленных и не являющихся ближайшими к объектам обсуждения.

6. Блок проблем, связанных с перечнем вопросов, выносимых на публичные слушания и информированием населения о предстоящих публичных слушаниях.

Проблемы данного блока проистекают из муниципальной практики проведения публичных слушаний одновременно по нескольким вопросам или объектам, расположенным в разных частях муниципального образования одним и тем же составом участников публичных слушаний. Кроме того, совершенствования требуют способы оповещения населения муниципального образования о предстоящих публичных слушаниях.

7. Блок проблем, обусловленных низкой явкой населения для участия в публичных слушаниях.

Данный блок проблем проистекает из того обстоятельства, что основной целью публичных слушаний является выяснение преобладающего мнения населения по тому или иному вопросу. Если же жители не приходят на публичные слушания, то за их мнение может быть выдано мнение узкой группы жителей, по разным причинам принявших участие в публичных слушаниях, или мнение сотрудников администрации, которые очень часто (для того, чтобы публичные слушание

состоялись) вынуждены принимать в них участие.

8. Блок проблем, связанных с процедурными вопросами проведения публичных слушаний.

Проблемы, связанные с процедурными вопросами проведения публичных слушаний, проистекают из того, что достаточно проблематично установить единую последовательность выступлений, единый лимит времени для выступлений и общую продолжительность публичных слушаний, проводящихся по различным вопросам. На практике проблемы вызывает определение последовательности выступающих, соблюдение формы представления письменных материалов, применение дисциплинарных мер к нарушителям регламента.

9. Блок проблем, касающихся подведения итогов состоявшихся публичных слушаний.

Проблематичность указанному блоку проблем придает то обстоятельство, что в практике проведения публичных слушаний часто используется голосование по вопросам, вынесенным на публичные слушания. Оно проводится в целях определения результатов публичных слушаний в форме рекомендаций, представляющих собой мнение большинства участников публичных слушаний. Очевидна большая спорность подобного способа подведения итогов состоявшихся публичных слушаний, предполагающего игнорирование мнений части участников и не способствующего достижению согласия и единства, как среди участников публичных слушаний, так и среди жителей муниципального образования.

10. Блок проблем, связанных с учетом результатов состоявшихся публичных слушаний.

Указанные проблемы вызваны тем, что в муниципальной практике существует неоднозначность в учете результатов состоявшихся публичных слушаний. С одной стороны, несмотря на рекомендательный характер публичных слушаний, их результаты очень часто используются руководителями муниципалитетов для оправдания того или иного непопулярного решения, с другой стороны, результаты публичных слушаний нередко игнорируются муниципальными органами и должностными лицами [10].

Направления совершенствования института публичных слушаний, как основной формы современного диалогового народовластия в России

Формулируя направления совершенствования современного российского правового института публичных слушаний представляется полезным тезисно сформулировать следующие практические предложения,

направленные на совершенствование его содержания.

1. Необходимо расширять вариативность форм проведения публичных слушаний.

2. Есть смысл в положениях о публичных слушаниях четко закреплять основания для отказа инициативной группе граждан в проведении публичных слушаний.

3. Назрела необходимость в нормативной регламентации оснований для проведения повторных публичных слушаний по одному и тому же вопросу.

4. Представляется обоснованным нормативно ограничить объем представительства муниципальных и государственных служащих в составе комиссии по проведению публичных слушаний.

5. Есть смысл в положениях о публичных слушаниях развести понятия право на участие в публичных слушаниях и право на выступление в публичных слушаниях, закрепив преимущественное право на осуществление последнего за жителями муниципального образования, представляющими крупные территориальные, социальные или профессиональные группы местного населения и пользующимися их поддержкой и уважением.

6. Исходя из практики проведения публичных слушаний разумно будет нормативно закрепить на федеральном уровне правила определения времени и места проведения публичных слушаний.

7. Имеется необходимость законодательного запрета на проведение публичных слушаний одновременно по нескольким вопросам или объектам, расположенным в разных частях муниципального образования одним и тем же составом участников публичных слушаний.

8. Есть смысл нормативно закрепить на федеральном уровне запрет на проведение голосования по вопросам, вынесенным на публичные слушания, в целях определения результатов публичных слушаний в форме рекомендаций, отражающих мнение большинства участников.

9. Назрела необходимость нормативной формализации и конкретизации оснований учета или неучета результатов публичных слушаний органами и должностными лицами местного самоуправления.

Приведя предложения по совершенствованию существующей схемы проведения публичных слушаний в Российской Федерации, в заключение хотелось бы указать на то обстоятельство, что все вышеуказанные предложения носят частный характер и не решают основных проблем современной

технологии проведения публичных слушаний, связанной с их субъектным составом. Публичные слушания в современном виде, к сожалению, во многом напоминают организованный митинг жителей, оповещенных о его проведении. Как правило, трудно спрогнозировать сколько жителей придут для участия, насколько представительным будет состав участников, насколько мнение участников публичных слушаний будет отражать преобладающее мнение населения территории.

Вместе с тем основные перспективы совершенствования технологии проведения публичных слушаний видятся в направлении совершенствования его нормативной базы, предполагающей закрепление таких форм

их проведения, которые обеспечат (по аналогии с проведением вечевых собраний) организованное и регулярное участие в публичных слушаниях легитимных представителей микрорайонов, улиц, домов, органов территориального общественного самоуправления и других значимых сообществ местных жителей. Очевидно, что подобная процедура проведения публичных слушаний во многом снимет их митинговый характер, снизит вероятность искажения действительного мнения населения и будет способствовать налаживанию постоянного и продуктивного диалога жителей и власти, который жизненно необходим российской публичной власти в настоящих непростых социально-экономических условиях.

Примечания

1. Johnson D. W., Johnson R. T. (University of Minnesota) Civil Political Discourse in a Democracy: The Contribution of Psychology // *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*. – Volume 6. – 2000. – 4.
2. Беляевъ И.Д. Судьбы земщины и выборного начала на Руси. – М., 1905.
3. Бровченко В.Н., Дегтярев О. Ю., Кириенко Г. С. О некоторых вопросах порядка организации и проведения публичных слушаний в России // *Гражданское общество в России и за рубежом*. – 2013. – № 3.
4. Зайцев А. В. Делиберативная демократия как институциональный диалог власти и гражданского общества // *NB: Проблемы политики и общества*. – 2013. – № 5. – С. 29-44. DOI: 10.7256/2306-0158.2013.5.689. – URL: http://e-notabene.ru/pr/article_689.html (дата обращения: 16 июля 2016 г.).
5. Зенин С. С. Публичные слушания и народное вече (исторический аспект // *История государства и права*. – 2008. – № 15.
6. Иванишевъ Н. О древнихъ сельскихъ общинахъ въ Югозападной Россіи // *Издание Киевской Археологической Комиссии*. – Киев : Тип. Федорова и Мин., 1863.
7. Карагод Н. А. Право населения на участие в публичных слушаниях : автореф. дис. ... канд. юр. наук. – Владивосток, 2012.
8. Ключевский В. О. Сочинения. В 9 т. Т. 1 : Курс русской истории. – М., 1997.
9. Курячая М. М. Электронная демократия как вызов современной правовой политики // *Конституционное и муниципальное право*. – 2013. – № 1. – С. 43.
10. Соловьев С. Г. Состав муниципального правонарушения: проблемы теории и практики // *Государство и право*. – 2015. – № 3. – С. 51-60.
11. Федотов Г. П. Рождение свободы // *Собрание сочинений* : в 12 т. – М., 2004. – Т. 9.