

УДК 342.55

Захаров А. А.
Zakharov A. A.

**ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ:
ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА СУРГУТА)**

**PUBLIC HEARING IN MUNICIPALITIES: PROBLEMS OF EFFECTIVENESS
(BY THE EXAMPLE OF SURGUT)**

В статье освещены актуальные проблемы проведения публичных слушаний в муниципальных образованиях. Предложены меры по повышению эффективности проведения публичных слушаний.

In the paper the topical issues of public hearings in the municipalities are considered. The measures for improving the effectiveness of public hearing are proposed.

Ключевые слова: местное самоуправление, публичные слушания, обсуждение проектов правовых актов.

Keywords: local governance, public hearing, discussion of draft legal acts.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.12.2016 г. подчеркивается важность честного и открытого диалога с гражданами, в том числе при решении таких вопросов, как благоустройство городов и поселков, сохранение их исторического облика, создание современной среды для жизни [3]. Как отмечает В. Н. Руденко, трансформация политической системы российского общества из системы мобилизационного типа в систему согласительного типа потребовало формирования новых правовых институтов, а именно институтов гражданского участия, ранее не известных российскому публичному праву [5, с. 228]. Среди таких институтов указанный автор выделяет: 1) группу институтов, обеспечивающих принятие органами власти согласованных с гражданами публично-властных решений (институты плебисцитарной демократии, делиберативной демократии, социального партнерства, функционального представительства граждан); 2) группу институтов, обеспечивающих участие граждан в отправлении правосудия (институты участия граждан в предварительном следствии, в судебном разбирательстве, а также квази-судебных делах; в системе исполнения наказаний) [5, с. 243–244].

Публичные слушания являются одной из наиболее распространенных гласных и доступных форм гражданского участия в осуществлении местного самоуправления. В обозначенной выше классификации эта форма относится к институтам гражданского участия первой группы (институты делиберативной демократии). Согласно ст. 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» публичные слушания – форма участия населения в осуществлении местного самоуправления посредством публичного обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения [1].

Публичные слушания обязательно проводятся в случаях, предусмотренных федеральным законом (внесение изменений в устав муниципального образования, принятие бюджета муниципального образования, вопросы градостроительства), они могут быть проведены и по иным вопросам по инициативе населения или органов местного самоуправления.

8 декабря 2016 г. состоялось заседание Совета при Губернаторе автономного округа по развитию местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, на котором были рассмотрены актуальные проблемы организации публичных слушаний в муни-

ципальных образованиях [4]. Основным докладчиком по данному вопросу был представитель г. Сургута.

В частности, было отмечено, что по состоянию на 8 декабря 2016 г. органами местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в 2016 г. проведено 850 публичных слушаний. Лидерами по количеству проведенных публичных слушаний среди органов местного самоуправления городских округов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры стали: г. Сургут (48 публичных слушаний); г. Ханты-Мансийск (33 публичных слушания); г. Нижневартовск (24 публичных слушания).

Чаще всего публичные слушания проводятся по вопросам внесения изменений в правила землепользования и застройки; по проектам межевания и планировки территории; предоставление разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства на земельном участке; предоставление разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка.

Наиболее активное участие в публичных слушаниях в 2016 г. приняли жители г. Сургута (994 жителя), Березовского района (733 жителя), г. Лангепаса (483 жителя).

Необходимо отметить, что статистика отражает практику проведения публичных слушаний по обязательным вопросам (в случаях, требуемых законодательством). «Добровольные» публичные слушания (в случаях, когда законодательство не обязывает органы местного самоуправления их проводить) практически не проводятся. Представляется, что это связано с несколькими взаимосвязанными причинами. Рассмотрим их подробнее.

Во-первых, это, безусловно, низкая гражданская активность граждан (инициативные группы граждан просто не обращаются с ходатайством о проведении публичных слушаний в представительные органы муниципальных образований).

Во-вторых, в проведении публичных слушаний из-за сложности и длительности их процедуры не заинтересованы и сами органы местного самоуправления.

На практике органы местного самоуправления вынуждены принимать муниципальные правовые акты в довольно сжатые сроки (в силу требований изменяющегося законодательства, органов прокуратуры, иных контролирующих органов), так что длительная процедура публичных слушаний рассматривается как излишняя стадия правотворческого процесса.

В-третьих, наличие в действующем законодательстве альтернативных форм доведения мнения граждан до органов государственной власти и местного самоуправления по публичным вопросам, процедура которых значительно проще (обращения граждан, в том числе коллективные; опросы и голосование граждан в интернет, в том числе социальных сетях, на IT-страницах глав муниципальных образований).

Примером может служить институт «общественного обсуждения», введенный Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Закон № 212-ФЗ).

В соответствии с ч. 1 ст. 24 Закона № 212-ФЗ под общественным обсуждением понимается используемое в целях общественного контроля публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов местного самоуправления с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц указанных органов, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением.

Согласно ч. 3 ст. 24 Закона № 212-ФЗ общественное обсуждение проводится публично и открыто. Участники общественного обсуждения вправе свободно выражать свое мнение и вносить предложения по вопросам, вынесенным на общественное обсуждение. Общественное обсуждение указанных вопросов может проводиться через средства массовой информации, в том числе через информационно-телекоммуникационную сеть – интернет.

Таким образом, в отличие от публичных слушаний, предполагающих очную форму обсуждения публичных вопросов гражданами (т. е. необходимость собраться в заранее установленное время в определенном месте), процедура общественного обсуждения значительно

упрощена и позволяет гражданам вносить свои предложения (выражать мнения) практически «не выходя из дома», заочно.

При таких условиях закономерно возникает вопрос, если есть более простые и оперативные способы выявления мнения граждан, зачем же проводить публичные слушания?

Тем не менее, в действующем законодательстве институту публичных слушаний отводится очень важное место среди иных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Именно на публичные слушания должны выноситься такие ключевые вопросы жизни муниципального образования, как изменения в устав и планы развития муниципального образования, бюджет, правила благоустройства, вопросы развития муниципального образования и градостроительства и др.

В связи с этим очень важно сделать процедуру проведения публичных слушаний максимально доступной и простой для населения муниципальных образований.

Так, решением Думы г. Сургута от 24.03.2017 № 77-VI ДГ принят новый Порядок организации и проведения публичных слушаний в г. Сургуте [2].

Основные изменения в новом Порядке организации и проведения публичных слушаний в г. Сургуте следующие:

1. Для выдвижения инициативы населения о выдвижении публичных слушаний достаточно формирования инициативной группы жителей муниципального образования численностью не менее 2 человек (ст. 4).

2. Исчерпывающим образом урегулированы требования к оформлению инициативы населения о проведении публичных слушаний (ч. 2-4 ст. 4).

3. Закреплен исчерпывающий перечень для отказа в назначении публичных слушаний по инициативе населения (ч. 3 ст. 5) (это – противоречие законодательству проекта акта, выносимого на слушания, и нарушение процедуры выдвижения инициативы).

4. Предусмотрена возможность подачи гражданами предложений по вопросу публичных слушаний как в традиционной письменной форме, так и в форме электронного документа (ч. 7 ст. 5).

5. Публичные слушания будут проводиться в Сургуте в удобное для работающего населения время: после 18.00 по будням или в выходные дни (ч. 1 ст. 8).

6. Закреплены меры по повышению информирования жителей городского округа по вопросам, связанным с проведением публичных слушаний (ст. 7).

В частности, помимо опубликования решения (постановления) о назначении публичных слушаний предлагается опубликовывать и размещать на сайтах Думы города и Администрации города информационные сообщения о публичных слушаниях, которые должны будут излагаться в простой и доступной для понимания граждан форме.

Кроме того, по решению органа, уполномоченного на проведение публичных слушаний, информирование граждан о публичных слушаниях может осуществляться иными законными способами распространения информации (подомовые обходы, привлечение волонтеров, размещение информационных сообщений о проведении слушаний в общедоступных местах, по почтовым ящикам, использование социальных сетей).

Указанные меры призваны усовершенствовать процедуру публичных слушаний в Сургуте, сделать ее максимально доступной для населения и эффективной для органов местного самоуправления.

Литература

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Рос. газ. 2003. 8 октября.

2. Об утверждении Порядка организации и проведения публичных слушаний в городе Сургуте : решение Думы города от 24.03.2017 № 77-VI ДГ. URL: <http://dumasurgut.ru/МПА/Решения-Думы.aspx> (дата обращения: 27.03.2017).

3. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.12.2016 года. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379> (дата обращения: 27.03.2017).

4. Протокол заседания Совета при Губернаторе автономного округа по развитию местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре от 08.12.2016 № 25. URL: <http://deppolitiki.admhmao.ru/koordinatsionnye-i-soveshchatelnye-organy/sovets-pri-gubernatore-po-razvitiyu-mestnogo-samoupravleniya/materialy-k-zasedaniyu-soveta-pri-gubernatore/2016-god/zasedanie-soveta-29-11-2016/protokol/677257/protokol> (дата обращения: 27.03.2017).

5. Руденко В. Н. Институты гражданского участия: трансформация исследовательской парадигмы // Интеллектуальные трансформации: новые теоретические парадигмы. Екатеринбург : УрО РАН, 2008. С. 221–244.