

УДК 342.55  
ББК 67.400.7

DOI 10.22394/1682-2358-2021-5-31-38

*L.Yu. Mkhitaryan, Candidate of Sciences (Law), Docent of the Theory and History of State and Law Department, Perm State University*

### **SPECIFIC FEATURES OF PUBLIC HEARING IN THE POST-COVID SPACE AS A FORM OF INTERACTION OF CIVIL SOCIETY WITH THE STATE**

Regulatory legal acts of the federal, regional and municipal levels, which regulate the concept and the procedure for holding public hearings are analyzed. Proposals to make the results of public hearings imperative, as well as the need to involve specialists in matters requiring special knowledge at the stages of preparation and holding of public hearings are formulated.

*Key words and word-combinations:* local government, public hearings, public discussions, forms of public control, civil society.

*А.Ю. Мхитарян, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Пермского государственного национального исследовательского университета (email: LMkhitaryan@yandex.ru)*

### **ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ НА ПОСТКОВИДНОМ ПРОСТРАНСТВЕ КАК ФОРМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА**

*Аннотация.* Анализируются нормативные правовые акты федерального, регионального и муниципального уровней, регулирующие понятие и порядок проведения публичных слушаний. Сформулированы предложения о придании результатам публичных слушаний императивного характера, а также о необходимости привлечения специалистов к решению вопросов, требующих специальных знаний, на этапах подготовки и проведения публичных слушаний.

*Ключевые слова и словосочетания:* местное самоуправление, публичные слушания, общественные обсуждения, формы общественного контроля, гражданское общество.

Участие широких масс населения в решении вопросов местного значения — мировая практика. Использование общественных слушаний началось

после процесса огораживания государственных земель, который произошел в Великобритании в XVIII—XIX вв. Публичные собрания проводились для создания петиции в парламент об ограждении земли, а также с целью выслушать возражения против закона, принятого парламентом [1].

В настоящее время публичные слушания в зарубежных странах стали достаточно привычным явлением — например, в США их проводят более 97% местных органов власти. Политологи Э. Уильямсон и А. Фунг заявляют, что «общественные слушания, возможно, являются наиболее распространенным местом общественного участия в Соединенных Штатах, используемым властями всех уровней для различных целей» [2]. Исследователь К. Карповиц утверждает, что общественные слушания являются критически важными институтами для выражения общественного мнения [3]. Однако отметим, что в Соединенных Штатах Америки результаты публичных слушаний не имеют обязательного значения для органа муниципалитета, проводящего эту процедуру, скорее слушания просто дают гражданам возможность поделиться своим мнением. В Дании, напротив, результаты независимой экспертизы и предложения граждан, полученные в результате проведения публичных слушаний, обязательны для исполнения [4, с. 64].

В Российской Федерации публичные слушания в соответствии со ст. 18 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее — Закон № 212-ФЗ) [5] являются одной из форм общественного контроля наряду с общественным мониторингом, общественным обсуждением и другими формами взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления [6, с. 38].

Понятие «публичные слушания» закреплено в российском законодательстве, хотя практика их проведения лишь нарабатывается. Под общественными (публичными) слушаниями понимается собрание граждан, организуемое органами государственной власти, местного самоуправления, либо иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с законодательством отдельные публичные полномочия, для обсуждения вопросов, имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций [5, ст. 25].

При этом в законодательстве отождествлены понятия «публичные слушания» и «общественные обсуждения», что следует из текста

ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ) [7], что является достаточно спорным [8, с. 887], поскольку Закон № 212-ФЗ закрепляет эти понятия как отдельные формы взаимодействия институтов гражданского общества и органов публичной власти.

Публичные слушания проводятся в случаях, установленных как федеральными законами, так и законами субъектов РФ, а также муниципальными нормативными правовыми актами. Помимо указанных документов, вопросы, связанные с публичными (общественными) слушаниями, на федеральном уровне регулируются также Градостроительным кодексом РФ, Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» и рядом других актов.

В последнее время в указанных нормативных актах произошли немаловажные изменения. Так, с 1 июля 2021 г. вступил в силу Федеральный закон № 191-ФЗ [9], расширяющий возможности участников общественных обсуждений и публичных слушаний (изменение внесено в п. 3 ч. 10 ст. 5.1 Градостроительного кодекса РФ). В период размещения проекта, подлежащего рассмотрению на общественных обсуждениях или публичных слушаниях, и информационных материалов к нему и проведения экспозиции такого проекта участники обсуждений (слушаний), прошедшие идентификацию, имеют право вносить предложения и замечания в адрес организатора в форме электронного документа.

Порядок проведения слушаний регламентируется как на федеральном (Закон об общественных слушаниях, Градостроительный кодекс РФ, Закон № 131-ФЗ), так и на региональном, а также муниципальном уровнях.

Проведение публичных слушаний в онлайн-режиме федеральным законодательством прямо не предусмотрено. Такой вывод подтверждается п. 4 ст. 25 Закона № 212-ФЗ, закрепляющим, что общественные (публичные) слушания проводятся публично и открыто.

Однако начиная с 2020 г. в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления были внесены коррективы, связанные с введением ограничительных мер в условиях пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19). В связи с этим следует признать своевременным принятие Федерального закона от 1 июля 2021 г. № 289-ФЗ [10], вносящего изменения в ст. 28 Федерального закона «Об общих прин-

циях организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которым публичные слушания отныне можно будет проводить через Интернет, в том числе посредством использования сайта «Госуслуги».

На региональном уровне вопросы, связанные с понятием и порядком проведения публичных (общественных) слушаний, регулируются уставами и законами субъектов РФ. Так, в Пермском крае слушания проводятся в соответствии с Уставом Пермского края [11, п. 2 ст. 11], Законом Пермского края от 21 декабря 2011 г. № 888-ПК (далее — Закон № 888-ПК) «Об общественном контроле в Пермском крае» [12], а также иными нормативными правовыми актами. Например, в Законе Пермского края № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае» в качестве Приложения № 2 закрепляется Регламент организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений по проекту закона о бюджете Пермского края и по годовому отчету об исполнении бюджета Пермского края.

В муниципальных образованиях регулирование рассматриваемых общественных отношений осуществляется с помощью двух видов правовых актов: устава муниципального образования и нормативных актов представительных органов местного самоуправления. Так, Положение о публичных слушаниях в городе Перми, принятое Пермской городской Думой [13], определяет круг вопросов, инициаторов проведения и т.п. Вопросы, выносимые на слушания, и соответствующие нормативные акты, регулирующие порядок проведения слушаний, представлены в таблице.

Таким образом, порядок проведения публичных слушаний только в одном муниципальном образовании регулируется четырьмя разными нормативными актами, что, на наш взгляд, не способствует эффективности применения этих правил на практике.

В некоторых регионах в условиях введения режимов повышенной готовности, чрезвычайной ситуации, чрезвычайного положения уже практикуется проведение публичных слушаний, общественных обсуждений в режиме онлайн (городские округа Московской области (Коломна, Ивантеевка), Чита, Симферополь и др.). Определенные мероприятия по переводу публичных слушаний в онлайн-режим проводятся в Перми: так, 21 декабря 2020 г. обсуждение проекта решения Пермской городской Думы «О внесении изменений в Устав города Перми» проходило в дистанционном формате. Однако подобные случаи в Перми единичны и пока не регулируются действующими муниципальными актами.

Порядок проведения публичных слушаний в городе Перми

Обсуждаемые вопросы	Нормативный акт, регулирующий порядок проведения публичных слушаний
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Проект Устава города Перми</li> <li>2. Проект решения о внесении изменений и дополнений в Устав города Перми</li> <li>3. Проект бюджета города Перми и отчета о его исполнении;</li> <li>4. Проект стратегии социально-экономического развития города Перми</li> <li>5. Вопросы о преобразовании муниципального образования «Город Пермь»</li> </ol>	<p>Положение о публичных слушаниях в городе Перми (Решение Пермской городской Думы от 22 февр. 2005 г. № 32)</p>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Проект генерального плана города Перми</li> <li>2. Проект о внесении изменений в генеральный план города Перми</li> </ol>	<p>Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний по обсуждению проекта решения Пермской городской Думы о внесении изменений в Генеральный план города Перми (Решение Пермской городской Думы от 18 дек. 2012 г. № 286)</p>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Проект правил землепользования и застройки города Перми</li> <li>2. Проект о внесении изменений в правила землепользования и застройки города Перми</li> <li>3. Проект документации по планировке территории (проекта планировки территории и (или) проекта межевания территории)</li> <li>4. Проект внесения изменений в документацию по планировке территории</li> <li>5. Проект решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства</li> <li>6. Проект решения о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства</li> </ol>	<p>Правила землепользования и застройки города Перми (Решение Пермской городской Думы от 26 июня 2007 г. № 143)</p>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Проект правил благоустройства территории города Перми</li> <li>2. Проект, предусматривающий внесение изменений в правила благоустройства территории города Перми</li> </ol>	<p>Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний по обсуждению проекта правил благоустройства территории города Перми (Решение Пермской городской Думы от 26 марта 2019 г. № 57)</p>

Указом губернатора Пермского края от 29 июня 2021 г. № 75 «О внесении изменений в указ губернатора Пермского края от 20 августа 2020 г. № 121 “О мероприятиях, реализуемых в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в Пермском крае”» [14] до участия в публичных мероприятиях допускаются только граждане, вакцинированные против новой коронавирусной инфекции (COVID-19); либо граждане, представившие отрицательный результат исследования, проведенного не позднее чем за 72 часа до начала мероприятия методом ПЦР; либо граждане, перенесшие инфекцию за последние полгода. При этом предельное количество лиц, которые могут одновременно находиться на территории проведения мероприятия, не должно быть более тридцати человек. В связи с принятием указанного документа возникает вопрос: как группа из тридцати человек может высказывать мнения / решать вопросы, касающиеся миллионного города или всего Пермского края?

Следует признать, что посещаемость публичных слушаний в Перми находится на весьма низком уровне. К примеру, на слушаниях, проходивших 19 июля 2021 г. по поводу строительства 10-этажного здания гостиницы-общежития ОАО «РЖД» (граничащей с природной охраняемой территорией — Черняевским лесом), присутствовали не более пятнадцати человек. Безусловно, если бы власть провела это мероприятие в онлайн-режиме, свое мнение по данному вопросу высказало бы несравнимо большее количество жителей Перми.

Низкий уровень активности населения характерен не только для Перми — это общая проблема. В США политологи сетуют, что граждане, посещающие публичные собрания, составляют всего 25% местного населения [15, с. 315—344]; в России эти цифры гораздо ниже.

Ответ на вопрос, почему российское население не заинтересовано в участии в столь важных мероприятиях, скорее находится в компетенции политологов и социологов. Тем не менее назовем несколько причин. Во-первых, поскольку большинство публичных слушаний проводится государственными органами по таким вопросам, как планирование или строительство, разговор может быть сугубо техническим, что затрудняет понять суть дискуссии теми, кто не является экспертом в данной области. Для решения этой проблемы следует предварительно не только выкладывать в свободном доступе проекты решений и постановления о проведении слушаний, но и предоставлять гражданам возможность услышать мнения специалистов по тому или иному техническому вопросу для принятия взвешенного, обдуманного решения. Во-вторых, власть и население «слушают и не слышат» друг друга [16]: решение властей в итоге противоречит мнениям, высказанным



на публичных встречах (как это произошло и с ситуацией строительства высотки рядом с Черняевским лесом). Власти действуют исключительно формально, проводя слушания в соответствии с нормами, предусматривающими регламент проведения слушаний, «для галочки», а при принятии решения не учитывают рекомендации граждан — ведь органы государственной власти и местного самоуправления даже не обязаны пояснять населению, по каким причинам те или иные рекомендации не могут быть приняты к исполнению и реализации.

В связи с изложенным можно сделать следующие выводы.

Во-первых, в связи с особой ситуацией, вызванной новой коронавирусной инфекцией (COVID-19), необходимо ввести онлайн-режим для проведения всех публичных слушаний. Это позволит выступить всем заинтересованным сторонам, а также создать необходимый диалог между органами власти и местным населением.

Во-вторых, в настоящее время решения публичных слушаний имеют скорее рекомендательный, чем обязательный характер, а значит, необязательны к исполнению. Считаем необходимым урегулировать этот вопрос на законодательном уровне, придав решениям публичных слушаний императивную силу для исполнения.

В-третьих, следует привлекать экспертов и специалистов для консультаций населения, размещать их заключения в открытом доступе наряду с другими необходимыми для проведения публичного слушания материалами, а также организовывать «горячие линии», в ходе которых заинтересованные лица могли бы задавать вопросы эксперту и получать квалифицированные ответы, поскольку обычно время проведения слушания составляет не более одного-двух часов, в течение которых выяснить все детали предстоящего голосования крайне сложно.

В целом следует признать, что публичные слушания как форма реализации прав жителей муниципального образования (общественности) на участие в обсуждении проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения является чрезвычайно важной, поэтому необходимо их совершенствование, в том числе с использованием положительного зарубежного опыта.

#### Библиографический список

1. *Kemp Ray*. Planning Public Hearings, and the Politics of Discourse // *Critical Theory and Public Life* / ed. J. Forrester. Cambridge: MIT Press, 1988. URL: <https://goo.gl/VPW17N>.
2. *Williamson A., Fung A.* Public Deliberation: Where We Are and Where Can We Go? // *National Civic Review* 93. No. 4 (Winter 2004): 8. URL: <http://www.fisherwilliamson.com/downloads/FungWilliamsonNCR04.pdf>.

3. *Karpowitz C.* Context Matters: A Theory of Local Public Talk and Deliberative Reform. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association. Marriott Wardman Park, Omni Shoreham, Washington Hilton, Washington, DC, Sep. 01, 2005: 20. URL: [https://research.allacademic.com/one/apsa/apsa05/index.php?click\\_key=2#search\\_top](https://research.allacademic.com/one/apsa/apsa05/index.php?click_key=2#search_top)
4. *Иванова З.И., Данилина Н.В.* Процедуры проведения публичных слушаний в мировой практике // Интерактивная наука. 2018. № 12 (34). С. 63–65.
5. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (в ред. от 27 дек. 2018 г. URL: <http://www.pravo.gov.ru/>)
6. *Куракина С.И.* Институт опроса граждан: от рекомендательного результата к императивной форме // Гуманитарные и политико-правовые исследования. 2019. № 2 (5). С. 36–43.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.). URL: <http://pravo.gov.ru>.
8. *Ахметова К.С.* Институт публичных слушаний: правовая природа, проблемы правового регулирования и реализации в Республике Казахстан // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 66–70.
9. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 11 июня 2021 г. № 191-ФЗ // СЗ РФ. 2021. № 24 (ч. I). Ст. 4209.
10. О внесении изменений в статью 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федер. закон от 1 июля 2021 г. № 289-ФЗ // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. I). Ст. 5117.
11. Устав Пермского края от 27 апр. 2007 г. № 32-ПК (в ред. от 7 июня 2021 г. URL: <http://pravo.gov.ru>).
12. Об общественном контроле в Пермском крае: Закон Пермского края от 21 дек. 2011 г. № 888-ПК (в ред. от 4 апр. 2019 г.). URL: <http://www.pravo.gov.ru – 05.04.2019>.
13. Об утверждении Положения о публичных слушаниях в городе Перми: решение Пермской городской Думы от 22 февр. 2005 г. № 32 (в ред. от 27 окт. 2020 г.) // Официальный бюллетень органов местного самоуправления муниципального образования город Пермь. 2020. 30 окт.
14. О внесении изменений в указ губернатора Пермского края от 20 авг. 2020 г. № 121 «О мероприятиях, реализуемых в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в Пермском крае»: Указ Губернатора Пермского края от 29 июня 2021 г. № 75. URL: <http://pravo.gov.ru>.
15. *Carpini Delli, Michael X., Fay Lomax Cook, Jacobs Lawrence R.* Participation and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature // Annual Review of Political Science. 2007. Vol. 7, Issue 1. P. 315–344.
16. *Коркунов К.* Слушают и не слышат: пермяки не понимают, зачем власти проводят публичные слушания. URL: <https://social.riafan.ru/region/per-m/1395710-slushayut-i-ne-slyshat-permyaki-ne-ponimayut-zachem-vlasti-provodyat-publichnye-slushaniya>.