# К ВОПРОСУ О СУЩЕСТВЕ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБСУЖДЕНИЙ

*УДК 352.075.2* *ГСНТИ 10.16.03*
*ББК 67.400.74* *Код ВАК 12.00.02*

**И. В. Захаров**
Аппарат Администрации города Екатеринбурга
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 907287

**АННОТАЦИЯ:** В статье анализируются институты публичных слушаний и общественных обсуждений. Рассматривается вопрос о том, что публичные слушания являются одним из мостов между гражданским обществом и органами местного самоуправления. Доказывается важная роль этого института и анализируется цель публичных слушаний. Приводятся мнения экспертов и практиков, а также авторская критическая позиция по некоторым из них. Рассматривается вопрос об эффективности указанных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

В исследовании отмечается нецелесообразность вынесения на публичные слушания такого серьезного документа, как проект местного бюджета, ввиду того, что местный бюджет представляет собой не сами денежные средства, как полагают многие, а лишь совокупность доходов и расходов, оформленную в виде муниципального правового акта. Подготовка проекта бюджета – серьезный процесс, требующий участия профессионалов, недаром ее осуществляет финансовый орган местной администрации. Проект бюджета составляется на основании прогноза социально-экономического развития территории, основных направлений бюджетной и налоговой политики, прогнозного плана развития местной экономики, установленных объемов финансовой помощи из бюджетов вышестоящего уровня и других документов. В проекте бюджета содержатся основные показатели: объем доходной и расходной частей, дефицит и способы его покрытия, долг и источники его финансирования.

Также автором анализируется замысел законодателя и правовая база публичных слушаний. В результате автором предлагаются рекомендации по совершенствованию правового регулирования указанных институтов.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** местное самоуправление, органы местного самоуправления, публичные слушания, общественные обсуждения, проекты муниципальных правовых актов, преобразование муниципальных образований.

**ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:**
Илья Викторович Захаров, кандидат юридических наук, Администрация города Екатеринбурга
620014, Россия, г. Екатеринбург, пр. Ленина, 24а, izakharov@yandex.ru

**ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:** Захаров И. В. К вопросу о существе публичных слушаний и общественных обсуждений // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 2 (27). С. 91—98.

Институт публичных слушаний был введен Федеральным законом от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту – ФЗ № 131). Институт создавался с целью – обеспечить диалог между местным сообществом и муниципальной властью. Образуется ли такой диалог? Наверное, однозначный ответ дать сложно: все зависит от желания обеих сторон – населения и органов местного самоуправления.

Как отмечает И. В. Выдрин, цель публичных слушаний – «привлечь внимание жителей муниципального образования к проблемам, спорный характер или острота которых не вызывает никаких сомнений» [1, с. 243].

© И. В. Захаров, 2019

По мнению Е. С. Шугриной, публичные слушания являются аналогом парламентских слушаний [2, с. 172]. В данном случае хотелось бы несколько возразить Е. С. Шугриной, поскольку парламентские слушания проводятся в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации без участия населения. Публичные же слушания в обязательном порядке проводятся с участием жителей соответствующего муниципального образования.

Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 15 июля 2010 года № 931-О-О «По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», 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» [3].

До конца декабря 2017 года указанный институт носил однозначное название «публичные слушания». И хотя законодатель зачастую имеет обыкновение не предлагать дефиниций различных понятий (включая и определение понятия «публичные слушания»), но в данной ситуации ФЗ № 131 в статье 28 разъяснил, что публичные слушания проводятся для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Таким образом, можно сделать вывод о том, что публичные слушания представляют собой некое обсуждение.

В первую очередь законодатель выделяет, что на публичных слушаниях обсуждаются проекты муниципальных правовых актов. Однако и в этом вопросе законодатель оказывается непоследовательным. Часть 3 статьи 28 ФЗ № 131 уточняет, что именно должно выноситься на обсуждение публичных слушаний: проект устава муниципального образования, проекты муниципальных правовых актов о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, проект местного бюджета и отчет о его исполнении, проект стратегии социально-экономического развития муниципального образования. Указанные документы, действительно, оформляются в виде муниципальных правовых актов, а на публичные слушания выносятся их проекты. Однако далее законодатель устанавливает, что в обязательном порядке на публичные слушания выносятся во-

просы о преобразовании муниципальных образований.

В соответствии со статьей 13 ФЗ № 131 преобразованием муниципальных образований является объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, наделение городского поселения статусом сельского поселения, наделение сельского поселения статусом городского поселения, наделение городского поселения статусом городского округа либо лишение такого статуса, наделение городского округа статусом городского округа с внутригородским делением либо лишение его такого статуса, присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением и выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.

Не вдаваясь в вопросы территориального процесса, хочется отметить, что вопросы по любой из вышеперечисленных форм преобразования выносятся на публичные слушания. Но выносятся именно вопросы, а не проекты муниципальных правовых актов. Следует отметить, что вопросы преобразования сами по себе оформляются в правовые акты только на стадии выдвижения инициативы о преобразовании либо на стадии принятия соответствующего закона субъекта Российской Федерации о преобразовании. На сами же публичные слушания выносится не правовой акт, а именно вопрос.

Подобная ситуация была предметом рассмотрения в судебном процессе в городе Екатеринбурге. 19 ноября 2014 года Постановлением Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы были назначены публичные слушания по вопросу преобразования города Екатеринбурга путем создания нескольких муниципальных образований на основе существующих районов города [4]. Публичные слушания были проведены 19 декабря 2014 года.

5 декабря 2014 года Главе Екатеринбурга – Председателю Екатеринбургской городской Думы поступил протест прокурора города Екатеринбурга на указанное Постановление. В протесте было указано, что в нарушение части 2 статьи 28 ФЗ № 131, пункта 4 статьи 19 Устава муниципального образования «город Екатеринбург», статей 10 и 12 Положения «О порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании «город Екатеринбург», утвержденного Решением Екатеринбургской городской Думы от 28.03.2006 № 21/22, не опубликован проект муниципального правового акта, выносимого на публичные слушания, что нарушает права граждан и создает препятствия для подготовки к проведению публичных слушаний и определения своей позиции по поставленным вопросам.

Между тем, статья 28 ФЗ № 131 предполагает обязательное вынесение на обсуждение на публичных слушаниях двух типов тем: проектов муниципальных нормативных правовых актов (устав, внесение изменений в устав, бюджет) и вопросов, не предполагающих наличия проектов правовых актов, включая вопросы преобразования муниципальных образований. ФЗ № 131 нечетко разграничил указанные вопросы, предоставив возможность для неоднозначной трактовки предмета обсуждения на публичных слушаниях.

Таким образом, если на публичные слушания выносится проект муниципального нормативного правового акта, то его опубликование является обязательным, если же выносится вопрос (то есть проекта муниципального правового акта не имеется), то опубликование не требуется.

Именно такую позицию занял Ленинский районный суд города Екатеринбурга, рассмотрев заявление прокурора города Екатеринбурга 29 декабря 2014 года [5].

Вызывает сомнение, например, и вынесение на публичные слушания такого серьезного документа, как проект местного бюджета. Дело в том, что бюджет представляет собой не сами денежные средства, как полагают многие. Бюджет – это всего лишь совокупность доходов и расходов, оформленная в виде муниципального правового акта. Подготовка проекта бюджета – серьезный процесс, требующий участия профессионалов, недаром ее осуществляет финансовый орган местной администрации. Проект бюджета составляется на основании прогноза социально-экономического развития территории, основных направлений бюджетной и налоговой политики, прогнозного плана развития местной экономики, установленных объемов финансовой помощи из бюджетов вышестоящего уровня и других документов. В проекте бюджета содержатся основные показатели: объем доходной и расходной частей, дефицит и способы его покрытия, долг и источники его финансирования.

Тем самым, вряд ли человек, не обладающий специальным финансовым и экономическим образованием и соответствующими навыками, разберется в тонкостях содержания бюджета и бюджетного процесса. В таком случае житель будет делать выводы и принимать решение об одобрении или неодобрении проекта местного бюджета лишь на основании эмоциональных выступлений депутатов, общественников, преследующих свои политические интересы.

29 декабря 2017 года были приняты некоторые изменения в ФЗ № 131 [6]. В частности, статья 28 ФЗ № 131 дополнилась термином «общественные обсуждения». Уже по обыкновению, законодатель вновь не посчитал необходимым дать дефиницию понятия «общественные обсуждения». Более того, часть 5 статьи 28 ФЗ № 131 получила следующее содержание: «По проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам правил благоустройства территорий, проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утвержденных документов, проектам решений о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, проектам решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросам изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки проводятся общественные обсуждения или публичные слушания, порядок организации и проведения которых определяется уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования с учетом положений законодательства о градостроительной деятельности».

Тем самым законодатель привнес больше вопросов, чем ответов. ФЗ № 131 не показывает, в чем же разница между институтами «публичные слушания» и «общественные обсуждения». Из формулировки, представленной законодателем, можно сделать вывод лишь о том, что по «градостроительным» вопросам могут проводиться как публичные слушания, так и общественные обсуждения. Но о разнице указанных категорий законодатель умалчивает. Развивая логику законодателя, можно сделать вывод, что, поскольку по вопросам именно градостроительства могут проводиться не только публичные слушания, но и общественные обсуждения, то институт общественных обсуждений – в большей степени категория законода-

тельства о градостроительной деятельности.

В соответствии со статьей 5.1. Градостроительного кодекса Российской Федерации в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства. Градостроительный кодекс Российской Федерации также не проводит четких разграничений между институтами публичных слушаний и общественных обсуждений.

Единственным существенным отличием публичных слушаний от общественных обсуждений является то, что одним из обязательных этапов процедуры проведения общественных обсуждений является размещение проекта, подлежащего рассмотрению на общественных обсуждениях, и информационных материалов к нему на официальном сайте уполномоченного органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или в государственной или муниципальной информационной системе, обеспечивающей проведение общественных обсуждений с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», либо на региональном портале государственных и муниципальных услуг.

Кроме того, оповещение о начале общественных обсуждений должно содержать информацию об официальном сайте, на котором будут размещены проект, подлежащий рассмотрению на общественных обсуждениях, и информационные материалы к нему, или информационных системах, в которых будут размещены такой проект и информационные материалы к нему, с использованием которых будут проводиться общественные обсуждения. Оповещение о начале публичных слушаний также должно содержать информацию об официальном сайте, на котором будут размещены проект, подлежащий рассмотрению на публичных слушаниях, и информационные материалы к нему, информацию о дате, времени и месте проведения собрания или собраний участников публичных слушаний.

Порядок организации и проведения общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам; организатор общественных обсуждений или публичных слушаний; срок проведения общественных обсуждений или публичных слушаний; официальный сайт или информационные системы; требования к информационным стендам, на которых размещаются оповещения о начале общественных обсуждений или публичных слушаний; форма оповещения о начале общественных обсуждений или публичных слушаний, порядок подготовки и форма протокола общественных обсуждений или публичных слушаний, порядок подготовки и форма заключения о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний; порядок проведения экспозиции проекта, подлежащего рассмотрению на общественных обсуждениях или публичных слушаниях, а также порядок консультирования посетителей экспозиции проекта, подлежащего рассмотрению на общественных обсуждениях или публичных слушаниях определяются уставом муниципального образования или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Так, 29 января 2019 года Екатеринбургская городская Дума приняла Решение № 20/9 «Об утверждении Положения «О порядке организации и проведения общественных обсуждений по проекту Правил благоустройства территории муниципального образования «город Екатеринбург» и проектам, предусматривающим внесение изменений в Правила благоустройства территории муниципального образования «город Екатеринбург» [7].

Примечательно, что статья 7 указанного Положения предусматривает,

что в течение всего периода размещения проекта, подлежащего рассмотрению на общественных обсуждениях, и информационных материалов к нему проводится экспозиция такого проекта. Экспозиция проводится в здании Администрации города Екатеринбурга. Экспозиция проводится в рабочие дни в часы, указанные в оповещении о начале общественных обсуждений. В ходе работы экспозиции должны быть организованы консультирование посетителей экспозиции, распространение информационных материалов о проекте, подлежащем рассмотрению на общественных обсуждениях. Консультирование посетителей экспозиции осуществляется в устной форме представителями организатора общественных обсуждений и (или) разработчика проекта.

Что же касается вопроса эффективности таких институтов, как публичные слушания и общественные обсуждения, хотелось бы отметить следующее.

Обе формы участия населения в осуществлении местного самоуправления предполагают именно обсуждение тех или иных проектов правовых актов, вопросов. Естественно, что законодатель не предполагает обязательный характер решений, принятых по результатам публичных слушаний или общественных обсуждений. Между тем, законодатель устанавливает строгие требования к процедуре проведения как публичных слушаний, так и общественных обсуждений. По сути, само по себе несоблюдение, например, требования о заблаговременном оповещении жителей о публичных слушаниях может послужить основанием для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования или акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования. Однако, если большая часть участников публичных слушаний проголосовала против таких изменений, а изменения, тем не менее, внесены, то никаких оснований для отказа в регистрации названных муниципальных правовых актов у регистрирующего органа не будет.

Более того, как правило, в публичных слушаниях, как и в общественных обсуждениях принимает участие довольно небольшое количество жителей муниципального образования. Далеко не все жители заинтересованы в участии в данных мероприятиях. Например, в публичных слушаниях по преобразованию города Екатеринбурга, состоявшихся 19 декабря 2014 года, приняли участие 1987 жителей города Екатеринбурга. С одной стороны, для публичных слушаний такая явка является довольно серьезной. Но если учитывать, что на тот момент в Екатеринбурге официально было зарегистрировано 1 077 696 избирателей, то, вряд ли, можно говорить о высокой эффективности самих публичных слушаний.

Таким образом, в заключение можно сделать вывод о том, что институты публичных слушаний и общественных обсуждений учреждены законодателем в большей степени для того, что придать резонанс тому или иному событию, выстроить конструктивный диалог между властью и населением, приблизить органы местного самоуправления к местному сообществу. Думается, что законодателю следовало бы упростить формальный подход к организации процедуры публичных слушаний и общественных обсуждений, что позволило бы более конструктивно обсуждать вопросы, выносимые на указанные мероприятия.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Выдрин И. В. Муниципальное право России: учебник для вузов. М., 2005.

2. Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. М., 2007.

3. Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2011. № 2.

4. Постановление Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы от 19 ноября 2014 года № 121 «О назначении публичных слушаний по вопросу преобразования города Екатеринбурга путем создания нескольких муниципаль-

ных образований на основе существующих районов города».

5. Ленинский районный суд города Екатеринбурга [электронный ресурс]. URL: https://leninskyeka--svd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=case&_id=130398915&_deloId=1540005&_caseType=0&_new=0&_doc=1&srv_num=1 (дата обращения: 18.05.2019)

6. Федеральный закон от 29.12.2017 № 455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения: 01.01.2019)

7. Вестник Екатеринбургской городской Думы. 04.02.2019. № 354.

## ON THE ISSUE OF SUBSTANCE OF PUBLIC HEARINGS AND PUBLIC DISCUSSIONS

**I. V. Zakharov**
Administration of Ekaterinburg,
Ekaterinburg, Russia

**ABSTRACT:** The article analyzes the institutions of public hearings and public discussions. The issue that public hearings are one of the bridges between civil society and local authorities is considered. The important role of this institution is justified and the purpose of public hearings is analyzed. The experts' and practitioners' perceptions, as well as the author's critical position on some of them, are provided. The issue of efficiency of these forms of population participation in local government activities is discussed.

The research considers the inappropriateness of submitting such a serious document as the draft local budget to public hearing, as the local budget is not the money itself, as many representatives of the local communities believe, but only the total of income and expenditure, drawn up in the form of a municipal legal act. Drafting a budget is a serious process involving professionals. No wonder the budget is drafted by the financial body of the local authority. The budget is drafted based on the forecast of the socio-economic development of the territory, main directions of the budget and tax policies, forecast plan for the local economy development, the established amounts of financial assistance from higher-level budgets and other documents. The draft budget contains main indicators: volume of revenue and expenditure sides, deficit and ways to cover it, debt and sources of its financing.

Also, the author analyzes legislator's intention and legal framework of public hearings. As a result, the author provides recommendations for improving the legal regulation of these institutions.

**KEYWORDS:** local government, local governments, public hearings, public discussions, drafts of municipal legal acts, transformation of municipalities.

**AUTHOR'S INFORMATION:**
Ilya V. Zakharov, Cand. Sci. (Law), Administration of Ekaterinburg
24a, Lenina ave., Ekaterinburg, Russia, 620014, izakharov@yandex.ru.

**FOR CITATION:** Zakharov I. V. On the issue of substance of public hearings and public discussions // Municipality: Economics and Management. 2019. № 2 (27). P. 91—98.

**REFERENCES**

1. Vydrin I. V. Municipal law of Russia: course book for universities. M., 2005. [Vydrin I. V. Munitsipal'noe pravo Rossii: uchebnik dlya VUZov. M., 2005]. – (In Rus.)

2. Shugrina E. S. Municipal law of the Russian Federation: course book. M., 2007. [Shugrina E. S. Munitsipal'noe pravo Rossiyskoy Federatsii: ucheb. M., 2007]. – (In Rus.)

3. Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation. 2011. № 2. [Vestnik Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii. 2011. № 2]. – (In Rus.)

4. Resolution of the Head of Ekaterinburg - Chairman of the Ekaterinburg City Council of November 19, 2014. № 121 "On appointment

of public hearings on transformation of the city of Ekaterinburg by creating several municipalities based on the existing city districts." [Postanovlenie Glavy Ekaterinbur-ga – Predsedatelya Ekaterinburgskoy gorodskoy Dumy ot 19 noyabrya 2014 goda № 121 «O naznachenii publichnykh slushaniy po voprosu preobrazovaniya goroda Ekaterinburga putem sozdaniya neskol'kikh munitsipal'nykh obrazovaniy na osnove sushchestvuyushchikh rayonov goroda»]. – (In Rus.)

5. Leninsky District Court of the city of Ekaterinburg [e-resource]. URL: https://leninskyeka--svd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=case&_id=130398915&_deloId=1540005&_caseType=0&_new=0&_doc=1&srv_num=1 (date of access: 18.05.2019). [Leninskiy rayonnyy sud goroda Ekaterinburga [elektronnyy resurs]. URL: https://leninskyeka--svd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=case&_id=130398915&_deloId=1540005&_caseType=0&_new=0&_doc=1&srv_num=1 (data obrashcheniya: 18.05.2019)]. – (In Rus.)

6. Federal Law of December 29, 2017 № 455-FL "On Amendments to the city planning code of the Russian Federation and certain legislative acts of the Russian Federation" [e-resource] // LRS ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru/ (date of access: 01.01.2019). [Federal'nyy zakon ot 29.12.2017 № 455-FZ «O vnesenii izmeneniy v Gradostroitel'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii» [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru/ (data obrashcheniya: 01.01.2019)]. – (In Rus.)

7. Bulletin of the Ekaterinburg City Duma. 04.02.2019. № 354. [Vestnik Ekaterinburgskoy gorodskoy Dumy. 04.02.2019. № 354]. – (In Rus.)