

УДК 342

Мария Анатольевна Очеретина
аспирант Института философии и права
Уральского отделения
Российской академии наук
г. Екатеринбург
(343) 251-78-77 malarti@yandex.ru

ПОНЯТИЕ И ТИПОЛОГИЯ ИНСТИТУТА ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ

Автор рассматривает юридическую природу института публичных слушаний и его основные признаки. В статье представлена его типологизация и проанализированы возможности, которые дает реализация публичных слушаний как института делиберативной демократии.

Публичные слушания, делиберативная демократия, признаки и понятие публичных слушаний, виды публичных слушаний, значение публичных слушаний.

Плодотворным направлением теоретического поиска в современной теории демократии стала концепция делиберативной демократии [2, с. 44] или демократии обсуждения (англ. deliberate – совещаться; советоваться, совместно рассматривать). Она была предложена и разработана в трудах И. Янг, Дж. Коэна, Ю. Хабермаса и других авторов и предполагает, что демократический процесс необходимо рассматривать как процесс формирования общественного мнения и воли в ходе публичного, свободного, аргументированного обсуждения [2, с. 44].

Одним из институтов, обеспечивающих активное взаимодействие власти и общества, их конструктивный диалог, являются публичные слушания. Этот институт демократии участия известен и применяется в большинстве развитых стран мира, а в последние несколько лет, после вступления в силу Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [13] (далее по тексту – Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ) и на территории Российской Федерации.

В английском языке для его обозначения используется словосочетание public hearing. Слово public в буквальном переводе с английского языка означает общественный, общенародный, публичный, общедоступный, открытый, гласный. В связи с широким спектром значений данного понятия, возникает проблема с его определением. В широком значении институт public hearing включает в се-

бя различные формы гражданского участия в обсуждении общественно важных вопросов, которые можно разделить на несколько групп.

К первой относятся гражданские форумы, также называемые общественными слушаниями, в ходе которых может обсуждаться любой значимый для общественности вопрос, в результате обозначается существующая проблема и возможные варианты ее решения. При этом после завершения дискуссии не следует никаких юридических последствий ни для участников слушаний, ни для органов власти, решения либо действия которых были вынесены на обсуждение.

Ко второй группе общественных слушаний относятся слушания, проводимые в связи с необходимостью выявления общественного мнения органами власти либо частными лицами (негосударственными корпорациями) и получения поддержки населения при реализации тех или иных проектов. В основном такие слушания имеют информационное значение, и поскольку их проведение не предусмотрено законодательно, они могут проходить в форме Интернет-опросов и форумов, ток-шоу, горячих линий и др.

Третья группа общественных слушаний включает собственно публичные слушания, в результате которых утверждаются рекомендации, призванные воздействовать на решения, принимаемые органами власти. При этом публичное обсуждение происходит в рамках правовой процедуры, законодательно закрепленной и гарантирующей возможность представления в ходе дискуссии мнений всех участников, желающих высказаться, а также обязательность рассмотрения органами власти утвержденных рекомендаций, сопровождающих принятие соответствующих решений. Именно эта разновидность *public hearing* представляет предмет исследования настоящей работы.

Как было сказано выше, из-за широкого спектра значений понятия «публичные слушания» возникает проблема с его определением, в том числе законодательным. Эта проблема, в частности, выразилась в закреплении разных, часто противоречащих друг другу определений понятия публичных слушаний в нормативных правовых актах, разрабатываемых и принимаемых в муниципальных образованиях на территории России в рамках Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Для наиболее полного и точного определения понятия публичных слушаний необходимо выделить основные признаки, характеризующие данный правовой институт.

Во-первых, публичные слушания являются публично-правовым институтом, призванным обеспечить независимое и свободное *обсуждение общественностью* вопросов, имеющих существенное значение для населения. Они могут проводиться по инициативе граждан либо органов власти, однако результаты публичных слуша-

ний не зависят от инициаторов и организаторов их проведения, а определяются исключительно в процессе свободного обсуждения. По этому признаку публичные слушания отличаются от многих других институтов общественного участия, таких как парламентские слушания [7], общественные слушания, проводимые в рамках деятельности советов, создаваемых при органах власти и др. В отличие от них институт публичных слушаний предполагает более активное участие общественности в обсуждении: граждане могут выступать инициаторами публичных слушаний, участвовать в их организации, круг участников публичных слушаний не может быть ограничен исключительно приглашенными гражданами.

Вторым характерным признаком института публичных слушаний является наличие двух равноправных субъектов: управляющего субъекта и граждан, проживающих на территории публичного образования, где проводятся публичные слушания. Отсутствие одного из указанных субъектов при проведении слушаний не позволяет определить данные слушания в качестве публичных [5, с. 10].

Если слушания проводятся органами власти без участия неограниченного круга граждан, то они не могут идентифицироваться как публичные, а будут выступать разновидностью парламентских слушаний. В равной мере не являются публичными слушания, проводимые без участия управляющих субъектов исключительно самими гражданами публичных образований на основании своего собственного решения. По своему содержанию подобного рода мероприятия являются реализацией института общественных или гражданских форумов – самостоятельных институтов гражданского участия. При этом участие управляющих субъектов в публичных слушаниях должно быть деятельным, и возможны лишь легально установленные формы их представительства и заместительства.

В-третьих, институт публичных слушаний является одной из форм участия населения в осуществлении публично-властных функций. При реализации института публичных слушаний их участники не принимают нормативных решений. Так же как и институты правотворческой инициативы граждан, собраний граждан, конференций граждан (собраний делегатов) данный институт регулирует отношения по участию граждан в обсуждении проектов правовых актов, правомочие на принятие которых принадлежит компетентным органам и должностным лицам, которым адресуются принимаемые в результате публичных слушаний рекомендации. Поэтому подход, представленный в ряде научных публикаций, согласно которому институт публичных слушаний является институтом непосредственной демократии [6, с. 19; 8, с. 33-34], концептуально не обоснован. Он также противоречит Федеральному закону от 6 октября 2008 года № 131-ФЗ, относящему публичные слушания к форме участия граждан в осуществлении местного самоуправления,

тем не менее, находит воплощение в ряде правовых актов, регулирующих порядок проведения публичных слушаний [15].

Рекомендательный характер процедуры публичных слушаний оправдан, поскольку общественность не всегда объективна и способна компетентно судить о технических и прочих аспектах проектной и иной документации, бюджетной системе или экологической ситуации. Поэтому «безмерное расширение общественного вмешательства – такая же крайность, как и существовавшие до последнего времени чисто аппаратные, закрытые способы решения общественно значимых проблем» [1; 3].

Четвертым отличительным признаком института публичных слушаний является их публичный характер, что отражено в названии института. Публичность заключается в предоставлении возможности каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, принять участие в слушаниях и в дискуссии независимо от наличия специальных знаний по обсуждаемой проблеме либо принадлежности к определенным организациям и объединениям. Иными словами, публичный характер публичных слушаний состоит в доступности обсуждения, в наличии самого права граждан на участие в осуществлении управления.

Публичность также выражается в том, что управляющие субъекты становятся открытыми гражданам публичного образования. Эта открытость обеспечивается принудительной силой закона, который предусматривает перечень вопросов, по которым органы власти независимо от их усмотрения обязаны проводить публичные слушания. Таким образом, достигается открытость процесса принятия общеобязательных решений для граждан и средств массовой информации. Невозможность реализации всеми желающими права на участие в публичных слушаниях может быть связана лишь с вместимостью помещения, в котором они проводятся. В ситуации, когда число желающих принять участие в слушаниях превышает возможности помещения, необходима организация трансляции их проведения либо организация публичных слушаний в разных районах публичных образований одновременно.

Пятым характерным признаком публичных слушаний является то, что они представляют собой процесс обсуждения предполагаемого решения, проходящий в форме свободного диалога участников слушаний. Организация публичных слушаний предполагает, что каждый может в рамках свободной дискуссии вносить и отстаивать свои предложения, критиковать точки зрения других, используя рационально обоснованные аргументы, становящиеся единственной силой, способной убедить участников слушаний принять определенное решение. Ограничения могут быть связаны лишь с регламентом публичных слушаний, однако временной фактор не должен влиять на гласный характер публичных слушаний. Если разверну-

тое обсуждение невозможно в пределах отведенного для проведения публичных слушаний времени, но о его необходимости заявляют участники дискуссии, публичные слушания должны быть продлены на время, необходимое для высказывания точек зрения всех участников слушаний, заявивших о своем желании выступить.

Шестой отличительной чертой публичных слушаний является их проведение в форме непосредственного обсуждения участниками слушаний вопроса, выносимого на них. Указание на отмеченный признак также содержится в названии самого института. Слово «слушание» в русском языке означает восприятие информации с помощью органов слуха [9, с. 288]. В английском языке аналогично слово «hearing» означает не только слух, слушание, но и порог слышимости, пределы слышимости, а выражение «in my hearing» (в моем присутствии) прямо предполагает непосредственное присутствие слушателя [10, с. 722].

Дискуссия в ходе публичных слушаний происходит в режиме реального времени при непосредственном присутствии всех участников слушаний и прямого восприятия ими устных выступлений докладчиков, за исключением случаев, когда необходима трансляция проведения публичных слушаний для лиц, которых не смог вместить зал обсуждения. Публичные слушания не могут быть заменены Интернет-форумами, дебатами с использованием телефонной, радиосвязи либо только письменными обращениями граждан с предложениями по выносимому на публичные слушания вопросу. Необоснованны также и попытки проведения публичных слушаний в заочной форме [14]. С другой стороны, с развитием информационных технологий и неограниченным доступом к ним населения ситуация может кардинально измениться. Однако на данный момент перечисленные институты не относятся к публичным слушаниям и являются смежными им институтами.

Еще один атрибутивный признак публичных слушаний заключается в том, что принимаемые ими решения хотя и носят рекомендательный характер для органов власти, но обязательны для рассмотрения и учета при принятии соответствующего решения. Такой учет не должен быть исключительно формальной процедурой рассмотрения результатов публичных слушаний, в противном случае реализация этого института будет восприниматься населением исключительно как мероприятие, направленное на создание видимости обсуждения с гражданами общественно значимых проблем за их же счет. Поэтому в случае невозможности учесть коллективное мнение участников публичных слушаний рекомендации, принимаемые на них, могут быть отклонены органом власти при условии опубликования им мотивированного обоснования такого отклонения в порядке, предусмотренном для публикации правовых актов.

Отсутствие в России прочных демократических традиций нередко ведет к игнорированию органами публичной власти прав и интересов населения при принятии решений, даже когда учет таких интересов является обязательным. Однако в странах развитой демократии с устойчивой традицией общественного участия в управлении делами публичных образований нормы о рекомендательном характере мнения населения имеют для органов власти определяющее их деятельность значение [1, с. 27].

Из сказанного следует, что *публичные слушания являются урегулированной нормами права формой участия населения публичных образований в осуществлении публично-властных функций путем открытого непосредственного обсуждения органами власти и гражданами проектов правовых актов и других общественно значимых проблем и вынесения по ним рекомендаций, обязательных для учета компетентными органами власти при принятии соответствующих решений.*

Таким образом, институт публичных слушаний – самостоятельный конституционно-правовой институт, обеспечивающий участие населения публичного образования в осуществлении публичной власти посредством участия населения в обсуждении общественно значимых вопросов. Многосторонность института публичных слушаний вызывает необходимость типологизации этой формы участия населения в осуществлении публично-властных функций и выделении различных видов публичных слушаний. В зависимости от научных и практических задач предлагаются следующие критерии классификации публичных слушаний.

Наиболее принципиальное значение имеет классификация публичных слушаний **по иницилирующему их субъекту**. По этому признаку слушания подразделяются на слушания, инициатива проведения которых исходит от общественности, публики и слушания, иницилируемые управляющими субъектами. В данном случае под «общественностью», «публикой» понимаются различные, в той или иной степени организованные группы граждан. Так, публичные слушания могут быть иницированы группой граждан определенной численности либо общественными организациями, политическими партиями, профессиональными и творческими союзами. Федеральный законодатель не включает общественные объединения в число субъектов выдвижения инициативы проведения публичных слушаний, однако отсутствие их включения противоречит целям проведения публичных слушаний, поскольку перечисленные субъекты являются наиболее активными и консолидированными участниками общественно-политической жизни, через них может быть сформулирована и выражена воля и инициатива граждан. Что касается категории «управляющие субъекты», то в нее входят как представительные, так и исполнительные органы государственной вла-

сти и местного самоуправления. Это могут быть как депутатские группы, отдельные ведомства, комитеты, комиссии, отвечающие за определенную сферу деятельности либо реализацию конкретных проектов, так и органы исполнительной или представительной власти в целом либо их должностные лица. Пожалуй, из числа инициаторов публичных слушаний нельзя исключать и судебные органы. Но поскольку в их компетенцию не входит решение насущных общественных проблем, то им остается выносить на обсуждение с гражданами только проблемы судебной системы и судейского сообщества, которые решаются на федеральном уровне.

В зависимости от уровня организации публичной власти в государстве слушания делятся на местные, региональные и федеральные. Указанные виды публичных слушаний различаются прежде всего масштабом решаемых на них проблем. Поскольку дискуссия в ходе проведения публичных слушаний предполагает взаимный, непосредственный обмен гражданами информацией и мнениями относительно обсуждаемого вопроса, то проведение публичных слушаний на общегосударственном уровне может показаться нецелесообразным и сложно осуществимым. Тем не менее проведение публичных слушаний на общегосударственном уровне возможно, но они должны проводиться с использованием иных механизмов их организации, нежели собрание граждан. Опыт проведения общегосударственных слушаний существует, например, в Австралии, где они организуются в нескольких городах в разных частях страны [12].

В рамках рассматриваемой классификации также можно выделить межрегиональные и межмуниципальные публичные слушания, проводимые по вопросам, касающимся населения нескольких публичных образований. Такими вопросами могут быть программы по очищению воды в реке, протекающей по нескольким публичным образованиям; ограничению промышленных выбросов, распространяющихся на территории смежных субъектов Федерации; изменению границ муниципальных образований. В зависимости от того, являются ли такие публичные слушания межрегиональными или межмуниципальными их проведение должно регламентироваться либо федеральным (региональным) законодательством, либо соглашениями, заключаемыми между публичными образованиями.

Часто возникает необходимость разделения населенного пункта для проведения публичных слушаний. Это обусловлено тем, что по многим вопросам выяснять мнение населения всего публичного образования не имеет смысла, достаточно учесть интересы правообладателей земельных участков и населения в пределах микрорайона, квартала или территориальной зоны [1, с. 25]. С другой стороны, эта необходимость определяется тем, что в крупных населенных пунктах одновременное обсуждение в одном помещении вопросов, касающихся жителей муниципального образования, всеми желающими

ми принять участие в дискуссии зачастую не представляется возможным. В таких случаях публичные слушания целесообразно проводить, например, в каждом районе муниципального образования. Однако нужно иметь в виду, что проведение разных публичных слушаний по одному и тому же вопросу в пределах одного публичного образования может привести к тому, что суммированные результаты таких публичных слушаний будут отличаться от результатов единых слушаний для всего публичного образования. Другими словами, в результате дробления публичного образования итоговый результат обсуждения может оказаться неточным.

Как отмечает Р. Даль, участие граждан в управлении делами публичных образований обратно пропорционально их количеству. Если в собрании участвует большое количество граждан, то непосредственная дискуссия между всеми участниками процесса обсуждения невозможна, и самые активные участники собрания по существу становятся представителями других граждан [4, с. 106-107]. Это же показывает и практика проведения общих собраний. Так, например, в Массачусетсе (США) посещаемость городских собраний составляет 14,8% при численности населения города до 5 тысяч человек и 3,1% при численности населения более 20 тысяч человек [11, с. 21].

По необходимости проведения публичных слушаний их можно разделить на обязательные (принудительные) и необязательные (факультативные). Обязательные публичные слушания проводятся в соответствии с требованиями законов и иных правовых актов по строго определенному кругу вопросов. Это означает, что без их проведения принятие решения органом власти относительно вопросов, закрепленных в качестве обязательных к обсуждению, невозможно, поэтому они должны проводиться автоматически в установленном законом порядке.

Факультативные публичные слушания организуются по инициативе населения и органов власти по любому вопросу, имеющему общественное значение. В научной литературе их также называют инициативными публичными слушаниями [6, с. 19]. Главное условие их проведения таково. Решение вопроса, выносимого на публичные слушания, должно относиться к компетенции органа власти, которому адресованы рекомендации, принимаемые в результате обсуждения. При этом вопрос о необходимости и целесообразности проведения публичных слушаний не должен оцениваться органом, их назначающим. При условии соблюдения требований к выдвижению инициативы проведения публичных слушаний они должны быть назначены управляющим субъектом, наделенным соответствующими полномочиями, но не должны зависеть от его усмотрения.

В зависимости от включенности публичных слушаний в правотворческий процесс можно выделить два вида слушаний:

включенные и не включенные. В первом случае граждане становятся участниками правотворческого процесса, публичные слушания проводятся с целью получения оценки населением рассматриваемого правового акта на заключительных стадиях правотворческого процесса. Как правило, такие публичные слушания проводятся по вопросам, вынесение которых на рассмотрение общественности является обязательным.

Во втором случае граждане могут принимать рекомендации по вопросам, имеющим общественное значение, вне связи с правотворческими процедурами. Результатом таких слушаний может стать направление управляющему субъекту рекомендаций принять нормативный правовой акт в соответствии с его концепцией, изложенной в заключении публичных слушаний. Или, напротив, после принятия органами власти нормативного акта, не выносимого при его рассмотрении на общественное обсуждение, публичные слушания могут быть посвящены отмене этого акта либо внесению в него изменений. В таких случаях публичные слушания могут стать как катализатором выдвижения народной правотворческой инициативы, в ходе которой граждане могут самостоятельно разрабатывать и выдвигать проект правового акта или какое-либо предложение, так и выступить ее субинститутом. Приведенное утверждение в равной степени относится и к институтам референдума, отзыва депутата, выборного должностного лица и роспуска выборного органа власти.

Другим критерием деления публичных слушаний выступает **периодичность (постоянство) их проведения**. Так публичные слушания по определенному кругу вопросов могут проводиться с установленной периодичностью или по случаю. Как правило, с определенной периодичностью проводятся обязательные публичные слушания, время и периоды проведения которых установлены в нормативных правовых актах. Например, публичные слушания по проекту бюджета и по отчету о его исполнении должны проводиться ежегодно в период их рассмотрения органами власти. Публичные слушания, реализуемые по случаю, могут быть как обязательными, так и факультативными. Они проводятся в момент, когда возникают обстоятельства, требующие реализации этого правового института.

Отдельно следует сказать о возможностях, которые дает реализация публичных слушаний как института делиберативной демократии. Одним из принципиальных моментов является то, что *граждане, принимая участие в публичной политике, подчиняются тем правилам, которые создают для себя сами*. Для того чтобы нормы были эффективными, с ними должны быть согласны все. Свобода предполагает, что это согласие является не результатом принуждения и манипуляций, а рационально обоснованным консенсусом, достижению которого и призваны служить публичные слушания. Также имеет значение *морализующее воздействие* публич-

ного обсуждения [2, с. 48], поскольку оно помогает перейти от видения обсуждаемой проблемы с позиций исключительно своих личных интересов к суждениям, исходящим из интересов общего блага. Кроме того, дискурс оказывает *рационализирующее влияние* на первоначальные суждения участников. В отсутствие обсуждения люди не видят более широкий круг возможностей и вариантов более эффективных решений возникшей проблемы. При реализации институтов делиберативной демократии граждане не просто выражают свои мнения, как это происходит при опросах общественного мнения, референдумах, голосованиях на выборах, но и формируют эти мнения в публичных обсуждениях. Это повышает качество выдвигаемых суждений и делает возможным не просто более рациональное, но и новаторское решение [2, с. 49].

Таким образом, развитие практики общественного участия является одним из важных условий принятия органами власти наиболее взвешенных и эффективных решений, а также способствует привлечению граждан к участию в осуществлении публично-властных функций и развитию взаимодействия между органами власти и общественностью.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Анисимов А.П.* О некоторых новеллах законодательства о порядке проведения публичных слушаний // Журнал российского права, 2006. № 7. С. 23-27.
2. *Бусова Н.А.* Делиберативная демократия и политика интересов. Вопросы философии, 2002. № 5. С. 44-55.
3. *Васильева М.И.* Общественные экологические интересы: правовое регулирование (комментарий к законодательству). М.: Наука, 1999.
4. *Даль Р.* О демократии / Перевод с англ. А.С. Богдановского; Под ред. О.А. Алякринского. М.: Аспект Пресс, 2000. 208 с.
5. *Киселев К.В., Ляпустина М.А., Руденко В.Н.* Публичные слушания в муниципальных образованиях. Екатеринбург: УрО РАН. 2007. 151 с.
6. *Комарова В.В.* Институт публичных слушаний – форма народовластия (понятие, виды, правовые основы) // Конституционное и муниципальное право, 2006. № 9. С. 18-21.
7. *Никитенко М.Г.* Депутатские (парламентские) слушания в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2006. 24 с. До настоящего времени в российской юридической науке был исследован только один, смежный публичным слушаниям институт делиберативной демократии – парламентские слушания.
8. *Нуденко Л.А.* Новеллы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. о непосредственной демократии // Право и политика, 2004. № 3. С. 28-38.
9. Толковый словарь русского языка / Под ред. С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой / Российская АН; Российский фонд культуры. Изд. 3-е, испр. и доп. М.: «АЗЪ», 1995. 928 с.

10. Учебный словарь современного английского языка. М.: Просвещение, 1983. 769 с.
11. *Zimmerman J.F.* Participatory Democracy. N.-Y.: Praeger, 1986. 229 p.
12. Paid Maternity, Paternity and Parental Leave. Public Hearings [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pc.gov.au/inquiry/parentalsupport/information/hearings>
13. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. (с изм. на 18 октября 2007 г.).
14. Закон Санкт-Петербурга от 4 июня 2007 года № 221-41 «О порядке проведения публичных слушаний по проекту бюджета Санкт-Петербурга и проекта годового отчета об исполнении бюджета Санкт-Петербурга». Указанный закон предусматривает проведение публичных слушаний как в очной так и в заочной форме, при этом порядок проведения слушаний в заочной форме определяется бюджетно-финансовым комитетом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.
15. Решение Красноярского городского Совета от 6 июня 2000 г. № 24-265 «Об общественных слушаниях в городе Красноярске» // Городские новости, 2000. 26 июня.

RESUME

Maria Anatolievna Ocheretina, post-graduate student, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of Russian Academy of Sciences. Eketerinburg, (343) 251-78-77 malarti@yandex.ru

Concept and Types of the Institute of Public Hearings

The author analyzes the legal nature of public hearings and their main characteristics. The article describes the main types of public hearings as the institute of deliberative democracy and shows possibilities of its implementation.

Public hearings, deliberative democracy, characteristics and concept of public hearings, types of public hearings, significance of public hearings.

Материал поступил в редколлегию 19.07.2008 г.