

УДК 342:321.7:324

Мария Анатольевна Очеретина

младший научный сотрудник отдела права
Учреждения Российской академии наук
Института философии и права
Уральского отделения РАН
г. Екатеринбург
(343) 251-78-77 malarti@yandex.ru

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ¹

Рассмотрен институт публичных слушаний в контексте развития институтов демократии обсуждения, история становления и развития различных институтов делиберативной демократии в России и зарубежных странах, а также состояние современного российского законодательства, регламентирующего институт публичных слушаний.

Публичные слушания, демократии участия (партисипаторная демократия), демократия обсуждения (делиберативная демократия), история развития института публичных слушаний в России и зарубежных странах, законодательство о публичных слушаниях.

В последние годы в современной теории демократии все большее внимание уделяется развитию концепции демократии обсуждения, или делиберативной демократии (англ. *deliberate* – обсуждать, консультироваться, совместно рассматривать), которая предполагает, что демократический процесс необходимо рассматривать как процесс формирования общественного мнения и воли в ходе публичного, свободного, аргументированного обсуждения. В свою очередь, демократия обсуждения является одним из институтов демократии участия, или партисипаторной демократии (англ. *participate* – принимать участие), в основе концепции которой лежит активное участие населения страны в осуществлении публично-властных функций и возможность граждан влиять на процесс принятия органами власти публично-властных решений. Публичные слушания являются одним из институтов демократии участия и обсуждения, обеспечивающим активное взаимодействие власти и общества, их конструктивный диалог. Исторический подход к анализу рассматриваемого института поможет оп-

¹ Работа выполнена по интеграционному проекту УрО РАН и СО РАН «Модернизационные вызовы XX века: интеллектуальные трансформации», реализуемому совместно с Институтом философии и права СО РАН.

ределить его место в современном законодательстве и общественно-политической жизни страны.

Еще в IV в. до н.э. Аристотелем была разработана концепция, согласно которой политика должна быть взаимодействием равных граждан, которые, взаимно формируя и просвещая друг друга, обретают знание, позволяющее им выработать наиболее приемлемое решение относительно совместной жизни [5, с. 45]. Предложенные Аристотелем и рядом других мыслителей идеи нашли свое воплощение и применение в политической жизни Древней Греции и Древнего Рима [23, с. 20]. Как правило, проекты правовых актов разрабатывались управляющими субъектами, после чего их тексты выносились участникам собрания для предварительного ознакомления с ними и их обсуждения. Так, например, в древнегреческих полисах тексты зачитывались на рынках, в Древнем Риме они вывешивались, и граждане в течение нескольких недель могли обсуждать законопроекты и предлагать в них изменения, после чего голосование проходило по принципу: за принятия закона или против него [2, с. 179]. Такое предварительное ознакомление населения с проектом правового акта и его обсуждение по сути сходно с институтом публичных слушаний в его современном понимании.

Институты, близкие по своему содержанию современным институтам демократии участия, существовали с момента появления первых форм прямой и представительной демократии. Независимо от того, рассматриваем мы древнегреческий полис, древнеримскую курию либо средневековые немецкие марки (единица общинной самоорганизации в Германии), совещательные советы в городах-государствах раннесредневековой Италии – население в них принимало активное участие в решении особо значимых вопросов светской, и в ряде случаев духовной жизни [21, с. 350-357]. При этом публично-властные функции реализовывались населением как путем непосредственного принятия общеобязательных решений, так и с использованием механизма участия в их предварительном обсуждении.

Позже представления о прямой демократии и демократии обсуждения были надолго вытеснены из политической философии концепцией «реальной политики», когда власть начала восприниматься как возможность утверждения собственных интересов. В средние века и вплоть до начала эпохи Нового времени институты, сходные с современными институтами демократии обсуждения, утратили свое значение в связи с установлением в большинстве государств режимов единоличной авторитарной власти монархов. Но уже начиная с середины XVII в., когда происходят первые буржуазные революции в европейских государствах, такие институты, а вместе с ними и институты прямой демократии, постепенно возвращаются в процесс принятия управленческих решений. В Северной

Америке открытые [8, с. 48] городские собрания (town meeting), проводимые с начала XVII в., становятся первоосновой американской демократии. Выносимые на них вопросы первоначально обсуждались неограниченным кругом граждан, после чего с учетом выработанных рекомендаций утверждались почетными гражданами [34, р. 19]. С ростом населения городов в начале XIX в. городские собрания превратились в институт представительной демократии. Однако во многих северо-американских городах они были возрождены в новой форме – института консультативных городских собраний, смежного публичным слушаниям, а в ряде штатов Новой Англии институт открытых городских собраний в первоначальном виде сохранился до настоящего времени [34, р. 17-20].

Распространение механизмов участия граждан в публичной политике находит свое теоретическое обоснование в работах европейских мыслителей. Согласно концепции Ж.-Ж. Руссо, для поддержания положений общественного договора и контроля за деятельностью исполнительной власти граждане должны участвовать в законотворчестве. Всякое постановление, по его мнению, хотя бы самое полезное и разумное, предписывающее что бы то ни было населению, не участвующему в его обсуждении и голосовании, будет не законом, а лишь декретом, приказом. С другой стороны, согласно рассуждениям Ж.-Ж. Руссо, «сам по себе народ всегда хочет блага, но сам он не всегда видит, в чем оно». В результате мыслитель приходит к выводу, что «все в равной мере нуждаются в поводах», но поводыры должны согласовывать свой разум с волей народа [24]. Иными словами, законы должны создаваться профессионалами – законодателями, но разрабатываемые ими проекты законов должны согласовываться с народом. Таким образом, Ж.-Ж. Руссо приходит в своих рассуждениях к мысли о том, что институты прямой демократии не всегда являются полезными и применимыми, однако разработка и принятие законов исключительно управляющими субъектами в одностороннем порядке неправомерно. В сущности Ж.-Ж. Руссо подходит к концепции демократии участия и обсуждения.

И. Кант, философский современник французской революции, признавал, что Руссо впервые «по-настоящему развил» идею, выраженную у Канта следующим образом: «Законодательная власть может принадлежать только объединенной воле народа. В самом деле, так как всякое право должно исходить от нее, она непременно должна быть не в состоянии поступить с кем-либо не по праву. Но когда кто-то принимает решение в отношении другого лица, то всегда существует возможность, что он тем самым поступит с ним не по праву, однако такой возможности никогда не бывает в решениях относительно себя самого... Следовательно, только согласованная и объединенная воля всех в том смысле, что каждый в отношении всех и все в отношении каждого принимают одни и те же решения,

стало быть, только всеобщим образом объединенная воля народа может быть законодательствующей» [10, с. 234].

В середине XIX в. южно-немецкий демократ Юлиус Фребель в своем памфлете 1848 г. развил идею всеобщей воли. По Фребелю, всеобщая воля должна образовываться из свободной воли всех граждан путем дискуссии и голосования. Он считает, что дискуссия способствует тому, чтобы убеждения, которые сложились в духовном мире различных людей, воздействовали друг на друга; она разъясняет их и расширяет круг тех, кто их признает... Практическое определение права – это следствие развития и признания предшествующего теоретического правосознания в обществе, но достигнуть его можно только благодаря согласию и принятию решения большинством голосов [33, с. 96]. При этом, продолжает Фребель, от меньшинства требуют, чтобы оно отказалось от практической реализации своего убеждения до тех пор, пока ему не удастся лучше представить свои аргументы и собрать необходимое число согласных с ним... Единство убеждений было бы несчастьем для процесса познания, но единство цели в делах общества – необходимость [33, с. 108].

Концептуальное обоснование применения институтов демократии обсуждения в XX в. связано с именами Ханны Арендт, которая рассматривала власть как потенциал общей воли, сформированной в свободной коммуникации равных граждан [1, с. 268], и Юргена Хабермаса. Последний, осмысливая структурную трансформацию, переживаемую обществом, в начале 1960-х гг. выдвинул понятия «публичность», «общественность» (*Offentlichkeit*), ставшие ключевыми для целого поколения граждан. В контексте понятия публичности Ю. Хабермас исследовал взаимосвязь права и демократии, применяя коммуникативное понятие разума к классической теории суверенитета. Стержнем предлагаемой им теории права стала полемика с разделением воли и разума (*voluntas* и *ratio*), предложенная еще в работах Ж.-Ж. Руссо. Согласно Ю. Хабермасу, формирование национального суверенитета следует понимать как рациональный процесс, включающий в себя выработку общественной воли, которая вне этой рациональной процедуры носила бы анархический характер. Хабермас приходит к выводу: «Нормативное ожидание разумных результатов основывается в конечном счете на взаимодействии институционально закрепленного процесса образования политической воли со спонтанно возникшими, не подготавливаемыми заранее потоками коммуникации, в которые включена общественность, не запрограммированная на принятие решений и в этом смысле неорганизованная» [29, с. 72]. Таким образом, Хабермас продолжает развивать мысль, предложенную еще Ж.-Ж. Руссо, и предлагает концепцию делиберативной демократии.

Именно в XX в. институты демократии участия и обсуждения получили наибольшее развитие, став в некоторых зарубежных странах неотъемлемой частью законодательного процесса и процесса принятия наиболее важных управленческих решений. Публичные слушания в качестве самостоятельного института, выступая субинститутами при реализации иных форм прямой демократии и демократии участия, сыграли значительную роль в законодательном процессе многих государств. Так, публичные слушания в качестве самостоятельного института реализуются в Великобритании [22, с. 43], Канаде, где они могут проходить по нескольку месяцев, Соединенных штатах Америки [32, р. 130] и других государствах.

В России институты прямой демократии, такие как вечевые собрания Киевской Руси, Псковской и Новгородской республик, также не обходились без обсуждения с привлечением к нему знающих людей. Как пишет И.И. Дитятин, «население, являясь на Вече, излагая на нем свои жалобы, указывая на нужды, тем самым влияло на ход и развитие вечевого законодательства» [7, с. 276]. К концу XV века институт вече упраздняется, и в Московской Руси ему на смену приходит институт сословно-представительной демократии – Земские соборы. Решения на Земских соборах принимались после предварительного обсуждения, при этом «для легкости обсуждения дела члены Земского собора делились по статьям без всякого внимания к сословному положению». Иными словами, в обсуждении могли участвовать все члены собора, оно было детальным, непосредственным и позволяло принимать взвешенные решения по самым значимым вопросам жизни государства. Кроме Земских соборов, в Московской Руси существовал такой институт народного участия в законодательстве, как челобитные. Они подавались от представителей всех сословий по волнующим население вопросам. Содержание их было так же разнообразно, как и содержание царских указов: от размеров сборов и податей до смены воевод. На челобитных представлялась надпись «царь указал и бояре приговорили», после чего они обращались в закон [26; цит. по 7, с. 279]. Значение Земских соборов и челобитных не исчерпывалось лишь тем, что государи благодаря им прямо знакомились с потребностями страны, недостатками управления и злоупотреблениями органов администрации. В них выражалась народная инициатива, народное участие в самом законодательстве, притом по вопросам не только местным, но и общегосударственным [26; цит. по 7, с. 295].

Со временем названные институты были упразднены, однако в сельской местности вплоть до Октябрьской революции 1917 г. и даже в первые годы советской власти сохранились мирские сходы [23, с. 259-260], на которых сообща обсуждались проблемы деревни и принимались по ним решения, имеющие силу для всех жителей. Но режим «красного террора» быстро и на корню уничтожил любые

попытки самовласти, в результате созыв и повестка дня сходов стали полностью подконтрольны старостам и чиновникам. Начиная с 20-х гг. прошлого века, сходы фактически лишаются права принятия решений по важнейшим вопросам жизни села и приобретают главным образом совещательный характер [23, с. 277-279]. 14 марта 1927 г. Постановлением ВЦИК И СНК РСФСР было утверждено Положение об общих собраниях (сходах) граждан в сельских поселениях [43], согласно которому общие собрания граждан созывались в сельских поселениях для обсуждения и рассмотрения вопросов, касающихся жизни села, а также для обсуждения общих вопросов государственного, краевого, областного, губернского, окружного, уездного и волостного значения.

В 60-е гг. XX в. на общих собраниях граждан начали обсуждаться вопросы благоустройства территории, коммунального, бытового обслуживания населения, способы реализации решений, уже принятых органами государственной власти [9, с. 128]. Таким образом, сходы из института прямой демократии превратились в советском государстве в институт совещательной демократии, или демократии участия и обсуждения. При этом в отдельных случаях решения сходов приобретали общеобязательную силу, но только в результате принятия исполнительным комитетом Совета народных депутатов решения, соответствующего решению, принятому на сходе. Л.А. Нудненко даже называет обсуждение проектов решений местных советов на сходах, проводимых в советский период истории России, прообразом института публичных слушаний [20, с. 33-34].

Кроме общих собраний граждан, в конце 1950-х гг. в правоприменительную практику СССР вошел институт всенародных обсуждений. Он представлял собой форму участия граждан в осуществлении публично-властных функций путем разработки и направления ими замечаний, пожеланий и предложений по опубликованным законопроектам в законодательные органы власти, которые учитывали эти предложения при принятии решения. Широкое всенародное обсуждение в СССР было проведено, например, по проектам законов о государственной пенсии 1956 г., Основ земельного законодательства 1968 г., Основ водного законодательства 1970 г. и др. [3, С. 453].

В Конституции Союза Советских Социалистических Республик 1977 г. [41] впервые были закреплены конкретные институты непосредственной демократии и участия населения в осуществлении публично-властных функций. Так, ст. 5 Конституции СССР 1977 г. предусматривала, что наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся на всенародное обсуждение, а также ставятся на всенародное голосование (референдум). Сам проект Конституции СССР 1977 г. также был вынесен на всенародное обсуждение – граждане всей страны направляли свои письменные пред-

ложения к тексту Конституции, участвовали в обсуждениях, проводимых в общественных организациях и средствах массовой информации. В результате всенародного обсуждения было предложено значительное количество изменений и дополнений к тексту Конституции, которые были учтены при доработке проекта. Институт всенародных обсуждений считался большим достижением советского государства и права, в результате 30 июня 1987 г. был принят Закон Союза Советских Социалистических Республик «О всенародном обсуждении важных вопросов общественной жизни» [42], развивающий конституционные нормы, регламентирующие этот институт.

Что касается развития теоретических научных представлений советских ученых об институтах гражданского участия, ими были выделены и подробно проанализированы политико-правовые институты, связанные с непосредственным участием населения в управлении государством, не относящиеся к институтам представительной демократии и не связанные с непосредственным принятием гражданами публично-властных решений. Так, были исследованы институты всенародных обсуждений законопроектов [16; 17; 31], съездов и совещаний трудящихся [14], обращений граждан, институты правотворческой инициативы граждан, общих собраний (сходов) граждан [4], наказов избирателей [12] и др.). Также были подготовлены работы, посвященные комплексному и сравнительно-правовому анализу перечисленных институтов [11; 13; 18; 19; 25; 27; 28; 30].

В конце 80 – начале 90-х гг. XX в. в период бурного развития демократических институтов в России начали активно развиваться спонтанные, не урегулированные нормами права формы обсуждения гражданами общественно-политических и экономических проблем в стране. Некоторые из них институционализировались, превращаясь в формы организованного, проходящего с определенной периодичностью обсуждения. По сути и организации эти формы участия граждан в общественно-политической жизни страны напоминали североамериканские городские собрания (town meeting), отличаясь от них тем, что обсуждали здесь не только и не столько вопросы городской жизни, сколько политические права и свободы, перемены, происходящие в стране. В Свердловске такое обсуждение получило название Городская Дискуссионная трибуна, которая впервые была организована в 1987 г. и стала одной из ярких примет эпохи гласности в период перестройки. На обсуждение актуальных проблем собиралось 800-1000 человек, а сама дискуссия длилась по нескольку часов [6]. Она была неформальным центром обсуждения и распространения взглядов, ее собрания инициировались и организовывались представителями общественности. В дискуссии принимали участие все желающие. Городская дискуссионная трибуна стала эффективным инструментом вовлечения общества в публичную

политику, наиболее ярким и влиятельным институтом демократии обсуждения в Российской Федерации.

В современной России институт публичных слушаний обрел более ясные организационно-правовые формы и законодательное регулирование. На федеральном уровне их проведение предусмотрено при размещении экологически опасных объектов [35], при организации Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации исследований, предшествующих введению специальных защитных, антидемпинговых или компенсационных мер при импорте товара [36].

На региональном уровне власти обязательность проведения публичных слушаний введена Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [38], согласно которому публичные слушания должны проводиться по проекту бюджета субъекта Российской Федерации и проекту годового отчета об его исполнении. Тем не менее, региональные правовые акты, развивающие положения федерального законодательства и регламентирующие проведение публичных слушаний, приняты лишь в единичных субъектах Российской Федерации, что препятствует реализации рассматриваемого института.

Особую значимость институт публичных слушаний приобрел в системе местного самоуправления. Еще основываясь на ст. 27 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [39] представительные органы власти субъектов Российской Федерации в собственных законах о местном самоуправлении определяли публичные слушания как форму участия населения в осуществлении местной власти. Но наибольшее развитие институт публичных слушаний получил после вступления в силу Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [40] и Градостроительного Кодекса Российской Федерации [37]. В настоящее время в развитии федерального законодательства положения о проведении публичных слушаний практически повсеместно закреплены в уставах муниципальных образований и в принимаемых в соответствии с ними муниципальных правовых актах.

Необходимо отметить, что степень системности и полноты действующего федерального законодательства, регламентирующего институт публичных слушаний, крайне невысока. Это приводит к тому, что публично-территориальные образования, разрабатывающие в пределах своей компетенции правовые акты, регламентирующие рассматриваемый институт, вкладывают в понятие публичных слушаний различное содержание либо вообще не предусматри-

вают возможность реализации этого института. Для того чтобы право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства и общества путем реализации института публичных слушаний было равным образом обеспечено в различных субъектах и муниципальных образованиях Российской Федерации, действующее федеральное законодательство в части регулирования общественных отношений, связанных с реализацией публичных слушаний, нуждается в систематизации. Целесообразно принятие единого законодательного акта, соединяющего в себе положения о реализации различных институтов гражданского участия, в том числе публичных слушаний, на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, расположенных на ее территории.

Конкретизация правовой регламентации института публичных слушаний особенно необходима в части их проведения по вопросам, в обязательном порядке выносимым на слушания (проектам бюджетов субъектов Российской Федерации, и отчетам об их исполнении; размещения объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде и др.). В связи с этим в соответствующих федеральных законах необходима регламентация общих принципов организации публичных слушаний по вопросам, в обязательном порядке выносимым на них.

В настоящее время институт публичных слушаний только начинает развиваться и входить в общественно-политическую жизнь России. Хочется надеяться, что опыт реализации этого института станет полезным как для органов власти, часто принимающих закрытые, непубличные решения, так и для населения, которое сможет влиять на ход законотворческого процесса и на решения, непосредственно касающиеся значимых для общества вопросов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Арендт Х. Vita activa, или О деятельной жизни.* СПб.: Алетей, 2000. 437 с.
2. *Бартошек М. Римское право: Понятия, термины, определения / Пер. с чешск. М.: Юридическая литература, 1989. 447 с.*
3. Большая советская энциклопедия. Т. 5. Третье издание. М.: Советская энциклопедия, 1971. 640 с.
4. *Бородин С.А. К вопросу о сельских сходах // Советское государство и право, 1960. № 12. С. 82-85.*
5. *Бусова Н.А. Делиберативная демократия и политика интересов // Вопросы философии, 2002. № 5. С. 44-54.*
6. *Городская дискуссионная трибуна (1987–1990): Сборник статей, документов и материалов / Сост. Кирьянов Ю.С. Екатеринбург: Гуманитарный университет. Уральское отделение гуманитарного и политологического центра «Стратегия». Екатеринбург, 1997. 60 с.*
7. *Дитятин И.И. Статьи по истории русского права. СПб.: Паровая скоропечатня А. Пороховщикова, Гороховая, д. 12; 1895. 632 с.*

8. *Зиммерман Дж.* Прямая демократия в Соединенных штатах Америки: опыт и проблемы // Вестник МГУ. Сер. 11. Право, 1991. № 5. С. 47-55.
9. *Кабышев В.Т.* Прямое народовластие в советском государстве. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1974. 148 с.
10. *Кант И.* Сочинения. В 6 т. М., 1966. Т. 4. 654 с.
11. *Ковлер А.И., Смирнов В.В.* Демократия и участие в политике: Критические очерки истории и теории / Отв. ред. Г.Х. Шахназаров. М.: Наука, 1986. 192 с.
12. *Коток В.Ф.* Наказы избирателей в социалистическом государстве (Императивный мандат). М.: Наука, 1967. 135 с.
13. *Коток В.Ф.* Проблемы развития непосредственной демократии в Советском государстве: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1965.
14. *Коток В.Ф.* Съезды и совещания трудящихся – формы непосредственной демократии в СССР. М.: Юридическая литература, 1964. 104 с.
15. *Кочев В.А.* Общие собрания, сельские сходы граждан // Правоведение, 1980. № 6. С. 83-86.
16. *Кронский В.С.* Всенародное обсуждение проекта Конституции СССР 1977 года и развитие законодательства. Правоведение, 1985. № 2. С. 42-46.
17. *Кряжков В.А.* Обсуждение гражданами проектов решений местных советов // Советское государство и право, 1983. № 8. С. 55-63.
18. *Мурашин А.Г.* Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа. Киев: Выща шк., 1989. 199 с.
19. *Новоселов В.И.* Развитие права граждан СССР на участие в государственном управлении // Советское государство и право, 1979. № 11. С. 133-140.
20. *Нудненко 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.
21. *Омельченко О.А.* Всеобщая история государства и права. Учебник. М., 1998. Т. I. 512 с.
22. *Пиманова М.А.* Участие граждан в управлении делами государства // Российский юридический журнал, 2007. № 5. С. 42-47.
23. *Руденко В.Н.* Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург. УрО РАН, 2003. 476 с.
24. *Руссо Жан-Жак.* Об Общественном договоре, или Принципы политического Права / Пер. с фр. А.Д. Хаютина и В.С. Алексеева-Попова. По изд.: Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты. Пер. с фр. М.: «КАНОН-пресс», «Кучково поле», 1998. 416 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lib.ru/FILOSOF/RUSSO/prawo.txt> (проверено 10.09.2009 г.).
25. *Скуратов Ю.И.* Система социалистического самоуправления советского народа: Проблемы конституционной теории и практики. Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1987. 352 с.
26. *Соловьев С.М.* История России. Т. XIII. От царствования Феодора Алексеевича до московской смуты 1682 г. / Цит. по [7, с. 279]
27. *Суворов В.Н.* Основные тенденции развития института непосредственной демократии // Основные направления развития государственно-правовых институтов на современном этапе. М.: РИО ВЮЗИ, 1986. С. 64-86.
28. *Тихомиров Ю.А.* Управление делами общества: Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе. М.: Мысль, 1984. 223 с.
29. *Хабермас Ю.* Философский спор вокруг идеи демократии. Демократия. Разум. Нравственность. Московские лекции и интервью. М.: Изд. центр Academia, 1995. 246 с.
30. *Чудаков М.Ф.* Правовые проблемы участия личности в осуществлении непосредственной демократии в СССР: Дисс. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1982. 218 л.

31. *Чурина И.А.* Политико-правовой институт всенародных обсуждений: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М.: МГУ им. Ломоносова, 1988. 25 с.
32. *Creighton James L.* The Public participation Handbook. JOSSEY-BASS. A Wiley Imprint, 2005. 262 p.
33. *Frobel J.* System der sozialen Politic. Aachen, 1975. 250 s.
34. *Zimmerman J.F.* Participatory Democracy. Populism revived. N.-Y.: Praeger, 1986. 229 p.
35. Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002. № 2. Ст. 133. (с изм. на 26 июня 2007 г.).
36. Федеральный закон от 8 декабря 2003 года № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» // Собрание законодательства РФ, 2003. № 50. Ст. 4851. (с изм. на 30 декабря 2006 г.).
37. Федеральный закон от 24 декабря 2004 г. № 190-ФЗ «Градостроительный кодекс Российской Федерации» // Российская газета, 2004. № 290. (с изм. на 4 декабря 2007 г.).
38. Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1999. № 42. Ст. 5005. (с изм. на 8 ноября 2007 г.).
39. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1995. № 35. Ст. 3506.
40. 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 10 июня 2008 г.).
41. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. М.: Известия советов народных депутатов СССР, 1988. 64 с.
42. Закон СССР «О всенародном обсуждении важных вопросов общественной жизни», принятый 30 июня 1987 года // Ведомости Верховного Совета СССР, 1987. № 26. Ст. 387.
43. Положение об общих собраниях (сходах) граждан в сельских поселениях утверждено Постановлением ВЦИК И СНК РСФСР от 14 марта 1927 года // Собрание узаконений РСФСР, 1927. № 51. Ст. 333.

RESUME

Maria Anatolievna Ocheretina, junior researcher, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of Russian academy of sciences. Ekaterinburg, (343) 251-78-77 malarti@yandex.ru

Formation and development of the institute of public hearing

The article analyzes the institute of public hearing in the context of development of deliberative democracy institutes, describes history of formation and development of deliberative democracy institutes in Russia and foreign countries and examines the status of present-day Russian public hearing legislation.

Public hearing, deliberative democracy, history of formation and development of the institute of public hearing, public hearing legislation.

Материал поступил в редколлегию 28.09.2009 г.