

## **экспертная работа**

**по подготовке аналитических материалов, необходимых для принятия решения о целесообразности внесения изменений в Закон Санкт-Петербурга от 20.07.2006 № 400-61 «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге»**

**В.Э. Попов**

## **Содержание:**

Введение .....	2
Раздел 1. Анализ правового института публичных слушаний и общественных обсуждений как формы участия граждан и организаций в принятии решений в области земельных отношений, охраны окружающей природной среды, градостроительной деятельности и иных сферах в современном законодательстве Российской Федерации .....	5
Раздел 2. Анализ действующего законодательства Санкт-Петербурга, регламентирующие участие физических и юридических лиц при принятии решений в области земельных отношений, градостроительной деятельности и иных областях с учетом полномочий Санкт-Петербурга в данной сфере регулирования.....	17
Раздел 3. Анализ сложившейся судебной практики применения федерального законодательства и законодательства Санкт-Петербурга, регламентирующего участие граждан и организаций в принятии решений в сфере градостроительства, а также лучших практик организации процедур общественного обсуждения и публичных слушаний с учётом международного опыта.....	23
Раздел 4. Анализ изменений Градостроительного кодекса Российской Федерации, вступающих в силу в 2018 году, в части регламентации форм и процедур участия граждан в обсуждении решений градостроительных решений, в том числе анализ применимости положений статьи 5.1. Градостроительного кодекса Российской Федерации к правоотношениям в Санкт-Петербурге с учётом положений статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации; анализ обязательности установления процедур общественного обсуждения и публичных слушаний и соотношения указанных процедур .....	46
Раздел 5. Актуальность форм участия граждан и юридических лиц в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности, земельных отношений и других областях с учетом изменений федерального законодательства. Возможность наступления ответственности за нарушения законодательства и прав граждан в области участия в принятии градостроительных и иных решений.....	52
Раздел 6. Выводы экспертной работы по подготовке аналитических материалов, необходимых для принятия решения о целесообразности внесения изменений в Закон Санкт-Петербурга от 20 июля 2006 г. № 400-61 «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге».....	53

## **Введение**

Публичные слушания, в широком смысле, являются одной из форм политического участия, занимающей промежуточное положение между различными видами прямой и представительной демократии. Если обратиться к этимологии этого словосочетания, то в переводе с латыни, «publicus» (от которого произошло русское «публичность») можно перевести как «относящийся к государству, народу, принадлежащий государству, казне, исходящий от народа, совершающийся от имени, на счет государства, устроенный, государственный, общественный». Слово же «слушания», можно трактовать как «публичное разбирательство, исследование на слух». Таким образом, исходя из вышесказанного, понятие «публичные слушания», истолковывается как обсуждение общественно значимых и государственных дел при непосредственном привлечении широких слоев граждан.

Публичные слушания (в правовой практике англоязычных стран используется понятие «public hearings») представляют собой широко распространенную в мире модель обеспечения участия граждан в процессе принятия решений органами власти, в первую очередь, на местном уровне. Здесь необходимо провести четкое различие между участием в принятии решений и, собственно, их принятием: так, на муниципальном уровне граждане в большинстве стран мира реализуют право на непосредственное принятие решений через участие в выборах (определение состава представительного/ законодательного органа муниципального образования) или голосование на местном референдуме (возможность проведения которого предусмотрена законодательством большинства стран по ряду ключевых вопросов локального значения). При этом «участие в принятии решений» подразумевает привлечение граждан к процессу обсуждения тех или иных актов и решений муниципальных властей – именно для этих целей и служит механизм публичных слушаний. Ключевой задачей публичных слушаний, таким образом, является установление диалога между носителями различных мнений, а также между «управляющими» и «управляемыми», для обеспечения конструктивного диалога, направленное на выработку единого мнения по рассматриваемому вопросу.

Говоря о теоретических подходах к изучению и оценке значимости публичных слушаний, в первую очередь стоит упомянуть наиболее распространенную концепцию делиберативной демократии, предложенной еще в прошлом веке Ю. Хабермасом. В переводе с латинского «deliberatio» означает «размышлять», «советоваться», «взвешивать за и против», «проводить консультации». В английском языке «deliberation» понимается как обсуждения или дискуссии. В общем, делиберация - это акт размышлений, тщательные обсуждения и экспертиза. Сам Хабермас давал такое определение описанному им понятию: «Делиберативная демократия опирается на идеал сообщества свободных и равных индивидов, которые в политической коммуникации определяют формы своей совместной жизни». В своих работах Хабермас подчеркивал, что подлинная демократия не может осуществляться через представительные формы, а требует прямой коммуникации между членами сообщества по поводу наиболее важных общественных решений, так как в ходе такого взаимодействия вырабатывается «общая воля», реализация которой является всякой конечной целью любого демократически организованного общества.

Таким образом, именно такой подход к механизму публичных слушаний (сформулированный в рамках упомянутой концепции Хабермаса) приобретает особую значимость для современного государства и общества, и является наиболее характерным как для «старых» западных, так и для относительно новой российской, демократий на их сегодняшнем этапе развития, что нашло свое правовое отражение как в европейском и американском законодательстве, так и в российском.

Однако прежде чем перейти к анализу современного состояния правового института публичных слушаний как одного из главных столпов демократии участия и обсуждения следует провести краткий экскурс в историю его правового становления в России и мире,

что позволит проследить истоки появления института публичных слушаний (и аналогичных ему), а также определить вектор эволюции участия населения в обсуждении принимаемых властью решениями в разные времена.

Исторически первые известные, неформализованные аналоги публичных слушаний возникли в Античном мире. Их основы были заложены в трудах лучших мыслителей того периода. 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. Предложенные Аристотелем и рядом других мыслителей идеи нашли свое воплощение и применение в политической жизни Древней Греции и Древнего Рима. В тот период сложилась практика, в соответствии с которой проекты правовых актов сначала 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 для всеобщего обозрения, 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.

Такое предварительное ознакомление населения с проектом правового акта и его обсуждение, по сути, весьма 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, средневековые немецкие марки, совещательные советы в городах-государствах раннесредневековой Италии – население во всех них принимало активное участие в решении особо значимых вопросов общественной и политической жизни. 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 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. С ростом населения городов в начале XIX в. городские собрания превратились в институт представительной демократии. Однако во многих североамериканских 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.

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. 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». 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 считал, 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. **При этом 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**». Эти постулаты уже близки современному пониманию описанной выше демократии участия.

В XX веке философ Юрген Хабермас заложил данные идеи в основу ранее упомянутой концепции делиберативной демократии, где главным тезисом становится наличие неразрывной связи эффективного демократического процесса и процесса коммуникации. Хабермас обратился к самому человеку, вернее, к взаимодействующим индивидам: «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 не организованная».

## ***Раздел 1. Анализ правового института публичных слушаний и общественных обсуждений как формы участия граждан и организаций в принятии решений в области земельных отношений, охраны окружающей природной среды, градостроительной деятельности и иных сферах в современном законодательстве Российской Федерации***

Абсолютно неверно было бы полагать, что действующие правовые механизмы участия населения в обсуждении при принятии императивных решений заимствованы исключительно из западных правовых установлений и нашли свое правовое закрепление в законодательстве Российской Федерации только на современном этапе в 1990-2000-х гг., и не существовали в истории России ранее. Несмотря на то, что такие институты гражданского участия прямо не назывались публичными слушаниями, по своей правовой природе и механизмам реализации многие из них являлись институтами, близкими институту публичных слушаний. Поэтому исторический подход к анализу рассматриваемого института поможет определить его место в современном законодательстве и общественно-политической жизни страны.

Предпосылки практики прямой и делиберативной демократии существовали в России еще до Татаро-монгольского нашествия - в XI-XIII веках. Это, в первую очередь – вечевые собрания, распространенные в Псковской и Новгородской республиках, Киевской Руси. В таких собраниях принимали участие жители города, напрямую выражая свое мнение по той или иной управленческой проблеме. Однако уже в XV веке институт вече был упразднен, и на смену ему пришли более консервативные практики городского и местного управления, в частности, Земские соборы, представляющие собой институт сословно-представительной демократии. Большинство населения, будучи лишено возможности непосредственно участвовать в обсуждении государственных дел, стало энергично использовать практику подачи челобитных. Челобитные содержали разнообразные предложения по связанным с управлением вопросам (налоги, поведения местных чиновников, защита территории и т. д.) **и должны были быть одобрены представителями всех сословий, после чего направлялись правителю, который мог подписать челобитную, обратив её в закон.**

Напоминает отчасти «предложения заинтересованных лиц» в современном законодательстве России о градостроительной деятельности? Анализируя многочисленные челобитные к правителям, можно было не только оценить преобладающие в обществе в данный момент настроения, но и поспособствовать реализации народной законодательной инициативы. После завершения Смуты и установления власти Романовых в России, также как и в Западной Европе, продолжились усиливаться тенденции к установлению абсолютизма и расширению границ царской власти, что не способствовало развитию демократических механизмов. Тем не менее, в сельских поселениях вплоть до революции 1917 года существовали так называемые мирские сходы, на которые выносились наиболее важные вопросы крестьянской общины. Однако уже в 1920-е годы организация и участие в сходах стали сурово караться: коммунистическая власть не терпела конкурентов на уровне отдельных сел и деревень.

Но уже 14 марта 1927 года сходы были вновь легализованы, однако уже в изменившемся формате. Если до революции собрания крестьян были неформальным институтом принятия решения, без четких процедур и регламента, сход граждан в Советские годы был строго регламентирован Постановлением ВЦИК, СНК РСФСР от 14.03.1927 «Об утверждении Положения об общих собраниях (сходах) граждан в сельских поселениях» (далее в разделе - Положение). В соответствии с новым Положением, сельские сходы де-факто превратились в институт совещательной демократии: «Для обсуждения и рассмот-

рения вопросов, касающихся жизни села, а также для обсуждения общих вопросов государственного, краевого, областного, губернского, окружного, уездного и волостного значения в сельских поселениях созываются общие собрания (сходы) граждан». Положение требовало организации сходов с определенной частотой: «не реже одного раза в два месяца в течение зимнего периода и не реже одного раза в три месяца в период летних сельскохозяйственных работ». В документе оговаривалось множество мелких, но важных деталей проведения сходов: так в соответствии с Примечанием 2 пункта 3 II раздела Положения, в случае, если сход проводится по вопросу, касающемуся жителей сразу нескольких территориальных образований, необходимо организовывать общий для всех сход. Положение также предусматривает возможность проведения сходов по требованию граждан (не менее 1/5 от общего числа граждан, имеющих право участвовать в сходе). В документе был оговорен порядок информирования граждан о проведении сходов, а также ознакомления и внесения предложений в повестку схода. Интерес представляет следующий пункт положения: «Общее собрание (сход) граждан считается правомочным при наличии на нем не менее двадцати пяти процентов всех лиц, проживающих на территории данного села или района (участка) и пользующихся избирательными правами». Несмотря на то, что 25% избирателей – сравнительно небольшая цифра, это означает, что в поселении численностью более тысячи человек в сходах принимало участие как минимум несколько сотен граждан (что в корне расходится с современной российской практикой, о которой мы скажем далее). В то же время, необходимость следовать положению закона создавала определенные трудности для представителей местных властей, которые, вероятно, вынуждены были применять административный ресурс для регулярного обеспечения необходимой численности сходов. Сами сходы предполагали прослушивание докладов, обсуждение и последующее голосование по каждому из вынесенных на повестку вопросов. Голосование проходило открыто, решения принимались большинством голосов, а мнения и замечания несогласных с общим мнением фиксировались и также включались в итоговый протокол (по желанию высказавших альтернативную точку зрения граждан). Прочитываем два пункта из последнего раздела Положения («Порядок выполнения решений схода»):

*«14. Протоколы общих собраний (сходов) граждан передаются в сельский совет, который проводит в жизнь постановления общих собраний (сходов). В тех же случаях, когда сельский совет находит постановление общего собрания (схода) незаконным или нецелесообразным, он приостанавливает таковое с обязательной передачей в этом случае всего вопроса на разрешение волостного или районного исполнительного комитета.*

*15. О своих действиях по выполнению постановлений предыдущих общих собраний (сходов) граждан сельский совет доводит до сведения ближайшего общего собрания (схода) граждан».*

Мы видим, что, несмотря на совещательный характер сельских сходов, несоблюдение их рекомендаций было связано с определенными сложностями для местных властей. Таким образом, решения сходов, фактически, становились обязательными, что превращало сход в важный элемент системы принятия решений на местном уровне. В то же время открытое голосование и негласное (и гласное) осуждение инакомыслия, распространенное в советский период, позволяло управлять решениями сходов. Постепенно сходы превращались из института принятия решений в инструмент пропаганды: выступающие на сходах члены Советов и партийные активисты доносили до собравшихся «правильную» позицию по каждому из обсуждаемых вопросов, после чего добивались всеобщей поддержки соответствующего решения. Вот что пишет об этом юрист и политолог Мария Очеретина, на статью которой мы ссылались ранее: «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*». Иными словами, сходы «задним числом» одобряли уже существующие решения, тем самым признавая собственную несамостоятельность.

**Несмотря на это, сегодня следует признать существовавшие в советский период местные сходы наиболее близким аналогом современных слушаний, во многом благодаря продуманному и предусматривающему множество аспектов Положению, законодательно закрепившему форму и порядок проведения сходов.**

Уже после Великой отечественной войны в СССР появился еще один институт, также считающийся прообразом публичных слушаний. Речь идет о практике так называемых «всенародных обсуждений», подразумевавших сбор замечаний, пожеланий и предложений по опубликованным проектам всесоюзных законодательных актов (в дальнейшем собранные замечания учитывались профильным органом власти и на их основе в законы вносились соответствующие поправки). 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.

Право граждан на непосредственное участие в управлении впервые было закреплено в Конституции 1977 года, в ней же описывались основные институциональные рамки осуществления этого участия. Согласно ст. 5 главы 1 Конституции, все важнейшие вопросы управления должны были проходить процедуру всенародного обсуждения и выноситься на референдум.

Через процедуру обсуждения был проведен и сам проект Конституции, который по его результатам был изменен и дополнен. Практика всенародных обсуждений законодательных актов считалось важным завоеванием социализма и широко демонстрировалась как признак демократичности строя.

В 1987 году был принят Закон СССР «О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни». В нем, в частности, закреплялось право граждан на участие в местном самоуправлении: согласно статье 4, *«Решения по важным вопросам местного значения, затрагивающим интересы населения, проживающего на соответствующей территории, принимаются Советами народных депутатов и их исполнительными комитетами после предварительного обсуждения этих вопросов населением. Вопросы местного значения выносятся на обсуждение населения Советами народных депутатов или их исполнительными комитетами».*

В конце 80-х и начале 90-х годов произошел резкий рост интереса граждан к участию в политической жизни страны. В этот же период многократно сократилось давление репрессивного аппарата, долгое время подавлявшего инакомыслие и политическую активность. Все это поспособствовало расцвету всевозможных неформальных форм гражданского обсуждения вопросов местного и государственного управления, некоторые из которых в дальнейшем институционализировались и закреплялись. По сути и организации эти формы участия граждан в общественно-политической жизни страны чем-то 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. Она была неформальным центром обсуждения и распространения взглядов, ее собрания инициировались и организовывались представителями общест-венности. 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. Таким образом, еще в конце 80-х начале 90-х годов XX века институты демократии участия и обсуждения начали спонтанно и относительно независимо от органов власти и государства в целом реализовываться в России.

Именно эти идеи впоследствии легли в основу современного нормативного регулирования, когда обсуждение вопросов, имеющих значение для повседневной жизни про-



стных граждан, подлежит предварительному обсуждению с людьми, не обладающими в полном объеме необходимыми знаниями, но при этом влияющими в процессе обсуждения на принятие конечного решения. Для этого органы власти должны были сформировать необходимые механизмы не только информирования, но и просвещения населения по широкому кругу обсуждаемых вопросов. Однако этого в полном объеме не произошло. Современное российское законодательство о публичных (общественных) слушаниях разрозненно, его положения не всегда коррелируют друг с другом или содержат четкие юридические определения и порядки действий. Отсутствуют подзаконные акты, принятые на уровне Российской Федерации, которые позволят устранить пробельность и коллизионность механизма участия граждан в публичных обсуждениях.

Однако, по сравнению с советским периодом, в современной России структура законодательных актов, определяющих порядок проведения публичных слушаний, существенно усложнилась.

В соответствии со ст. 15 Конституции общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Поэтому прежде всего следует отметить что на территории нашей страны действует, помимо национального, и международное законодательство - множество подписанных и ратифицированных российским правительством актов и договоров. В конце 80-х и начале 90-х годов, благодаря возросшей политической силе «зеленых» движений и росту интереса общественности к проблемам защиты окружающей среды, в мире был подписан ряд соглашений, обязующих правительства следовать ряду норм и предписаний для поддержания благоприятной экологической обстановки как внутри стран, так и на приграничных территориях. Одним из первых, подписанных и ратифицированных Россией международных соглашений стала Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Подписана Правительством СССР от 6 июля 1991 года). Подтверждено Правительством Российской Федерации 13.01.1992. Согласно положениям Конвенции, власти стран-подписантов обязуются обеспечить участие общественности в процедурах оценки и обсуждения проектов, связанных с возможным нанесением вреда экологии: «Сторона происхождения, в соответствии с положениями настоящей Конвенции, предоставляет общественности в районах, которые, по всей вероятности, будут затронуты, возможность, принять участие в соответствующих процедурах оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду и обеспечивает, чтобы данная возможность, предоставляемая общественности затрагиваемой стороны, была равноценна возможности, предоставляемой общественности Стороны происхождения» (ст.2, п.6). В России данное положение нашло отражение в отдельных нормах «Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации», утвержденной приказом Госкомэкологии от 16.05.2000 № 372. Кроме того, схожее обязательство

содержит и ст. 3 («Уведомление»), согласно которому «Заинтересованные Стороны обеспечивают, чтобы у общественности имелась информация и возможности для представления замечаний (речь идет о замечаниях по проектам, оказывающим воздействие на экологию данной территории). Наконец, в ст.4 («Подготовка документации об оценке воздействия на окружающую среду») отдельно оговаривается, что вся документация по проекту, воздействующему на окружающую среду, должна быть доступна представителям общественности для ознакомления.

Другой важный документ, Орхусскую конвенцию (или Конвенцию ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды), одобренную большинством европейских стран. Россия активно участвовала в создании Орхусской конвенции - ориги-

нальный текст документа был написан на английском, французском и русском языках. Наша страна подписала конвенцию, но до сих пор не ратифицировала ее. Орхусская конвенция периодически появляется в государственной повестке - ее ратификация входит в План реализации основ государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 года, утвержденный еще в 2012 году. В то же время, по словам работа по ратификации сегодня ведется и в скором времени Конвенция может быть подписана (в Минприроды России создана рабочая группа). В связи с этим целесообразно обратиться к положениям данной конвенции, в которых содержатся многочисленные процессуальные нормы обеспечения участия общественности в обсуждении экологических вопросов, обязательные к имплементации в национальном и региональном законодательстве государств-подписантов Конвенции. Некоторые из них уже реализованы в отечественном законодательстве, в частности, о порядке информирования общественности о проведении слушаний: «Заинтересованная общественность адекватно, своевременно и эффективно информируется, в зависимости от обстоятельств, либо путем публичного уведомления, либо в индивидуальном порядке на самом начальном этапе процедуры принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, среди прочего:

а) планируемом виде деятельности и заявке, по которой будет приниматься решение;

б) характере возможных решений или проекте решения;

с) государственном органе, ответственном за принятие решения;

д) предусматриваемой процедуре, включая то, каким образом и когда такая информация может быть предоставлена:

i) о начале осуществления процедуры;

ii) о возможностях для участия общественности;

iii) о времени и месте любого намечаемого публичного слушания;

iv) о наличии государственного органа, в котором можно получить соответствующую информацию, и о том, куда соответствующая информация была передана для рассмотрения общественностью;

v) о наличии соответствующего государственного органа или любого другого официального органа, которому могут представляться замечания или вопросы, и о сроках представления замечаний или вопросов;

vi) о том, какая экологическая информация, касающаяся планируемого вида деятельности, имеется в наличии;

е) охвате данного вида деятельности национальной или трансграничной процедурой оценки воздействия на окружающую среду.»

Существенно менее подробно оговаривается использование механизма публичных слушаний в законе «Об охране окружающей среды». Согласно ст. 12 этого Федерального закона общественные объединения и некоммерческие организации имеют право организовывать и проводить в установленном порядке слушания по вопросам проектирования, размещения объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может нанести вред окружающей среде, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан. Чуть более подробно использование механизма публичных слушаний регламентировано упомянутым постановлением Госкомэкологии комитета в Положении об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации. В нем публичные слушания рассматриваются в качестве одной из возможных форм общественного обсуждения, необходимой при проведении государственной экологической экспертизы. Интересно, что в данном Положении, в отличие от Градостроительного кодекса, строго оговорен интервал времени от дня публикации информации о месте и времени проведения слушаний до даты их окончания (он составляет 30 дней). Круг лиц, привлекаемых к участию в слушаниях в рамках проведения государственной экологической экспертизы, не ограничивается жителями территории, на которой планируется та или иная хозяйственная деятельность. Более того, организатору слушаний предписано сообщать

информацию, связанную со слушаниями, «заинтересованной общественности, интересы которой прямо или косвенно могут быть затронуты в случае реализации намечаемой деятельности или которая проявила свой интерес к процессу оценки воздействия и другим участникам процесса оценки воздействия на окружающую среду, которые могут не располагать доступом к средствам массовой информации. Кроме того, Положение предписывает организатору слушаний принимать предложения и комментарии по предмету слушаний в письменном виде в течение 30 дней после завершения общественного обсуждения, чего не было предусмотрено

Градостроительным кодексом РФ (далее — ГрК РФ).

В качестве примеров использования процедур делиберативной демократии на федеральном уровне можно привести публичное обсуждение ряда важных законопроектов - о полиции, об образовании. Весьма показательным примером в этой связи является издание Указа Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов». Однако какие конкретно законопроекты, «затрагивающие основные направления госполитики в области социально экономического развития Российской Федерации» выносятся на общественное обсуждение решает исключительно Президент РФ.

Также следует упомянуть Федеральному закону «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров», согласно которому публичные слушания проводятся по ходатайству любого из участников расследований, связанных с ущербом от наносящего вред экономике страны импортам и демпингом за стороны иностранных производителей:

*«1. На основании представленного в срок, установленный в соответствии с настоящим Федеральным законом, ходатайства в письменной форме любого из участников расследования орган, проводящий расследования, обеспечивает проведение публичных слушаний.*

*2. Орган, проводящий расследования, в течение пяти календарных дней со дня получения указанного в части 1 настоящей статьи ходатайства обязан направить участникам расследования уведомление о времени и месте проведения публичных слушаний, а также перечень вопросов, рассматриваемых в ходе проведения публичных слушаний.*

*Время проведения публичных слушаний назначается не ранее чем через пятнадцать календарных дней со дня направления соответствующего уведомления.*

*3. В публичных слушаниях вправе принимать участие участники расследования или их представители, а также лица, привлеченные ими в целях представления имеющихся у них сведений, относящихся к расследованию. В ходе публичных слушаний участники расследования могут изложить свое мнение и представить доказательства, относящиеся к расследованию. Представитель органа, проводящего расследования, вправе задавать присутствующим вопросы, касающиеся существа сообщаемых ими фактов. Участники расследования также вправе задавать друг другу вопросы и обязаны давать на них ответы. Участники публичных слушаний не обязаны разглашать информацию, признаваемую конфиденциальной в соответствии со статьей 32 настоящего Федерального закона».*

В сфере регулирования земельных отношений федеральный законодатель был предельно лаконичен. Пунктом 2 ст. 23 Земельного кодекса РФ определено, что публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, нормативным правовым актом органа местного самоуправления в случаях При этом установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов общественных слушаний.

Аналогично (без детализации порядка) поступил законодатель, установив Федеральным законом от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» обязательность проведения публичные слушаний по проекту

бюджета субъекта Российской Федерации и годовому отчету об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации.

Более «комплексными» в отношении проведения публичных слушаний являются Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - 131-ФЗ) и Градостроительный кодекс Российской Федерации.

Федеральный закон N 131-ФЗ определил перечень вопросов, проекты решений по которым должны обязательно выноситься на публичные слушания. Так, согласно ст. 28 данного Федерального закона на публичные слушания должны выноситься:

1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального нормативного правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда в устав муниципального образования вносятся изменения в форме точного воспроизведения положений Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституции (устава) или законов субъекта Российской Федерации в целях приведения данного устава в соответствие с этими нормативными правовыми актами;

2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

3) проект стратегии социально-экономического развития муниципального

4) вопросы о преобразовании муниципального образования, за исключением случаев, если в соответствии со статьей 13 настоящего Федерального закона для преобразования муниципального образования требуется получение согласия населения муниципального образования, выраженного путем голосования либо на сходах граждан.

При этом порядок организации и проведения публичных слушаний по проектам и вопросам, указанным в части 3 настоящей статьи, определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений.

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.

Во всех этих случаях вопрос об инициаторах проведения слушаний не возникает - они организуются в силу предписаний закона органами местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие решений по соответствующим вопросам. Без проведения слушаний по ним принимать соответствующие решения запрещено. Но слушания могут проводиться и по другим вопросам, и инициаторами их могут быть, согласно 131-ФЗ, не только органы местного самоуправления, но и население. Например, согласно ст. 29 131-ФЗ для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправ-

ления, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования могут проводиться собрания граждан. Собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления. Кроме того, в соответствии со ст. 31 131-ФЗ может также проводиться опрос граждан, носящий рекомендательный характер. Опрос граждан проводится по инициативе:

1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования - по вопросам местного значения;

2) органов государственной власти субъектов Российской Федерации - для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Порядок назначения и проведения опроса граждан при этом определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

В 2014 году была принята еще одна «попытка систематизации публичных (общественных) слушаний в рамках института общественного контроля». В соответствии со ст. 18 Федерального закона от 21.07.2014 N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее - Закон об основах общественного контроля) общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, в иных формах, не противоречащих Закону, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления (далее - формы взаимодействия), как общественные (публичные) слушания и общественные обсуждения. Указанные формы взаимодействия очень близки между собой, в связи с этим вызывает интерес изучение вопроса о соотношении общественных (публичных) слушаний и общественных обсуждений. Общественным обсуждениям посвящена ст. 24 Закона, согласно которой под общественным обсуждением понимается используемое в целях общественного контроля публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц указанных органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением. Проведение общественного обсуждения является открытым и публичным. Любой участник общественного обсуждения вправе свободно выразить свое мнение и внести предложения по вынесенным на общественное обсуждение вопросам. В зависимости от сферы общественных отношений, которую затрагивает выносимый на общественное обсуждение вопрос, к участию в общественном обсуждении привлекаются представители различных профессиональных и социальных групп, в том числе лица, чьи права и законные интересы затрагивает или может затронуть решение по вынесенному на обсуждение вопросу. Общественное обсуждение может проводиться через средства массовой информации, в том числе через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет. Порядок проведения общественного обсуждения устанавливается его организатором в соответствии с Законом об основах общественного контроля, другими федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами РФ, законами и иными нормативно-правовыми актами субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами. Закон не устанавливает формат проведения общественного обсуждения, однако можно предположить, что возможно как «очное» общественное обсуждение (присутствие лиц, желающих принять участие в обсуждении, в определенном месте), так и «заочное» (направление своего мнения

по обсуждаемому вопросу организатору обсуждения, например посредством Интернета). При этом на организатора возлагается обязанность заблаговременно обнародовать информацию о вопросе, выносимом на общественное обсуждение, сроке, порядке его проведения и определения его результатов; организатор должен обеспечить всем участникам обсуждения свободный доступ к имеющимся в его распоряжении материалам по рассматриваемым вопросам.

Положения об общественных (публичных) слушаниях закреплены в ст. 25 Закона, согласно которой под общественными (публичными) слушаниями понимается **собрание граждан**, организуемое субъектом общественного контроля, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, органами государственной власти и органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, для обсуждения вопросов, касающихся деятельности указанных органов и организаций и имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Общественные (публичные) слушания проводятся в помещении, которое должно быть пригодным для размещения в нем представителей различных групп населения, права и законные интересы которых затрагивают вынесенные на слушания вопросы. Проведение общественных (публичных) слушаний является открытым и публичным. Любой участник общественного (публичного) обсуждения вправе свободно выразить свое мнение и внести предложения и замечания по вынесенным на слушание вопросам. Говоря о соотношении общественных обсуждений и общественных (публичных) слушаний, необходимо отметить, что они позиционируются Законом об основах общественного контроля как отдельные формы взаимодействия институтов гражданского общества и органов публичной власти. Вместе с тем, как показывает анализ норм российского законодательства, регулирующих проведение указанных мероприятий, их соотношение далеко не так однозначно.

Закон об основах общественного контроля пытается провести границу между указанными формами, однако отличий, позволявших бы с уверенностью отнести то или иное мероприятие к общественным обсуждениям или общественным (публичным) слушаниям, не так уж и много. Первое отличие заключается в формате проведения: общественные (публичные) слушания - это собрание граждан, что предполагает их очное присутствие для обмена мнениями по поставленному вопросу; общественные обсуждения являются в основном мероприятиями заочными, выражение мнения по поставленной на разрешение проблеме не предполагает непосредственного присутствия гражданина в определенное время в определенном месте. Второе отличие заключается в том, что на общественных обсуждениях происходит обмен мнениями (согласно Закону - публичное обсуждение) по общественно значимым вопросам, а также проектам решений (выделено авт.) органов соответствующего уровня власти и организаций; при проведении общественных (публичных) слушаний происходит обсуждение вопросов, касающихся деятельности (выделено авт.) органов соответствующего уровня власти и организаций и имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Во всем остальном общественные обсуждения и общественные (публичные) слушания схожи:

- принципы их проведения одинаковы - это публичность, открытость, свобода высказывать свое мнение и вносить предложения и замечания по рассматриваемым вопросам;

- порядок оформления результатов также схож - организатор мероприятия составляет протокол, который направляется:

- а) в органы государственной власти или органы местного самоуправления - в случае проведения общественного обсуждения;

б) в органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие отдельные публичные полномочия, - в случае проведения общественного (публичного) слушания;

- протокол, составленный по итогам общественного обсуждения или общественного публичного слушания, обнаружится в соответствии с Законом об основах общественного контроля, в том числе размещается в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Указанные выше отличия не являются бесспорными. По своей сути и общественные обсуждения, и общественные (публичные) слушания нацелены на деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, и принимаемые такими органами и организациями решения. При этом любой проект решения соответствующего органа или организации является результатом деятельности указанного органа и организации, а значит, указанный проект может стать предметом рассмотрения не только в формате общественного обсуждения, но и общественного (публичного) слушания. Кроме того не усматривается существенной разницы между «общественно значимыми вопросами» и вопросами, «имеющими особую общественную значимость». Что же касается формата проведения общественных (публичных) слушаний и общественных обсуждений, то оба указанных мероприятия могут быть «очными» (как уже отмечалось выше, Закон дает право организатору общественного обсуждения определить порядок его проведения).

Немного забегаая вперед, следует отметить, что Федеральным законом от 29.12.2017 N 455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — 455-ФЗ), из сферы регулирования Закона об основах общественного контроля была исключена прямая отсылка к градостроительной деятельности.

Основы проведения публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности определены специальными нормами Градостроительного кодекса РФ, который в данной части с момента вступления в силу 455-ФЗ «прирастает» рядом новелл, касающихся новых форм участия граждан в обсуждении вопросов градостроительности и их более детальной регламентации.

Более подробно эти моменты будут рассмотрены ниже по тексту. Согласно же действующей редакции ГрК РФ (большинство новелл 455-ФЗ вступают в силу с момента принятия необходимых законов субъектов, но не позднее 01.07.2018 г.) установлен следующий порядок.

Наиболее полно вопросы применения механизма публичных слушаний касаются Градостроительного кодекса РФ. Согласно ГрК (имеющему статус

федерального закона) публичные слушания проводятся о проектах генеральных планов, проектах правил землепользования и застройки, проектах 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 в соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и с учетом положений настоящего Кодекса

В соответствующих разделах ГрК РФ указывается, что порядок проведения публичных слушаний по каждому из перечисленных вопросов регламентируется законодательными актами муниципалитета. Отдельно оговаривается, что при обсуждении гене-

ральных планов муниципальных образований отдельные слушания необходимо проводить в каждом населенном пункте образования.

Более того, согласно ст. 28 ГрК РФ при проведении слушаний в крупных населенных пунктах, территорию населенного пункта рекомендовано делить на части (в каждой из которых проводятся отдельные слушания, соответственно). К сожалению, данная норма на сегодняшний день носит лишь рекомендательный характер и может не исполняться муниципалитетами, в результате чего уменьшается потенциальное число участников слушаний и падает их качество. Более того, анализ федеральных законодательных актов показывает, что обязательность проведения слушаний в каждом из населенных пунктов муниципального образования не фигурирует ни в законе «Об общих принципах местного самоуправления в РФ», ни в законодательных актах, связанных с защитой окружающей среды.

В случае, когда на обсуждение выносится проект генерального плана поселения, срок проведения общественных обсуждений или публичных слушаний с момента оповещения жителей муниципального образования об их проведении до дня опубликования заключения о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может быть менее одного месяца и более трех месяцев. При этом не оговаривается, сколько времени должно пройти от момента объявления слушаний до проведения самого мероприятия, на котором граждане высказывают свои предложения и жалобы, выслушивают комментарии от чиновников муниципалитета.

Для проведения слушаний по вопросу изменения правил землепользования и застройки законом предусмотрен другой временной интервал, от двух до четырех месяцев.

В разделе ГрК РФ, посвященном проведению слушаний по вопросу разрешения условно разрешенного вида деятельности на участке/объекте капитального строительства, сказано, что в случае, если условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства может оказать негативное воздействие на окружающую среду, общественные обсуждения или публичные слушания проводятся с участием правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, подверженных риску такого негативного воздействия.

Организатор общественных обсуждений или публичных слушаний направляет сообщения о проведении общественных обсуждений или публичных слушаний по проекту решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования правообладателям земельных участков, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается данное разрешение, правообладателям объектов капитального строительства, расположенных на земельных участках, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается данное разрешение, и правообладателям помещений, являющихся частью объекта капитального строительства, применительно к которому запрашивается данное разрешение. Указанные сообщения направляются не позднее чем через десять дней со дня поступления заявления заинтересованного лица о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования.

В то же время природоохранное законодательство допускает к участию в публичных слушаниях практически всех желающих. Это говорит нам о рассогласованности положений федеральных нормативных правовых актов в данной сфере.

Интересно, что, согласно Градостроительному кодексу, заключение по результатам публичных слушаний должно быть опубликовано в том же порядке, какой предусмотрен для муниципальных законодательных актов. В частности, итоговый документ должен быть опубликован в сети Интернет. На практике же многие муниципалитеты не имеют необходимой технической подготовки для этого, их сайты не адаптированы под данные требования.

Интернет-порталы большинства муниципальных образований сегодня не имеют специальных разделов, посвященных документации публичных слушаний. В результате найти на сайте опубликованные материалы слушаний становится крайне трудно. В то же



время в Москве эту проблему решили, выделив средства муниципалитетам для перехода к единому стандарту сайта, на котором материалы слушаний выделены в отдельный раздел.

Таким образом, на сегодняшний день законодательству Российской Федерации, регулирующему проведение общественных обсуждений и общественных (публичных) слушаний, нужен ориентир, которому бы соответствовали принимаемые в указанной сфере нормативные правовые акты - прежде всего, на уровне понятийного аппарата. Как показывают положения приведенных нормативных правовых актов, общественные (публичные) слушания и общественные обсуждения чаще соотносятся между собой как форма и содержание (при этом формой мероприятия выступают слушания, а их содержанием - обсуждения), чем являются самостоятельными по отношению друг к другу. В качестве ориентира должен выступить упомянутый Закон об основах общественного контроля, который сам в части регулирования общественных обсуждений и общественных (публичных) слушаний нуждается в доработке.

Прежде всего, для разграничения общественных обсуждений и общественных (публичных) слушаний в Законе необходимо более четко и однозначно определить порядок проведения каждого из указанных мероприятий: представляется возможным, не отступая от положений Закона, закрепить в п. 3 ст. 24 заочный формат общественных обсуждений, изложив третье предложение указанного пункта в следующей редакции: «Общественное обсуждение проводится через средства массовой информации, в том числе через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет».

Попытка такого разграничения, а изначально — полной замены публичных слушаний на дистанционные обсуждения и была предпринята в новой редакции ГрК РФ, но претерпев серьезные изменения на стадии второго чтения в ГД РФ, так и не увенчалась окончательным успехом.

## ***Раздел 2. Анализ действующего законодательства Санкт-Петербурга, регламентирующие участие физических и юридических лиц при принятии решений в области земельных отношений, градостроительной деятельности и иных областях с учетом полномочий Санкт-Петербурга в данной сфере регулирования***

Основным документом, регулирующим общественные отношения в сфере организации и проведения публичных слушаний, является Закон Санкт-Петербурга от 20.07.2006 №400-61 «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» (далее — Закон СПб).

Отдельные положения (дублирующие нормы указанного Закона СПб, либо осуществляющие факультативное регулирование) содержатся в отдельных законах Санкт-Петербурга и в иных нормативных актах исполнительных органов власти Санкт-Петербурга, в том числе:

Закон Санкт-Петербурга от 24.11.2009 №508-100 «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге»;

Закон Санкт-Петербурга от 22.01.2015 №4-5 «О порядке подготовки документации по планировке территории в Санкт-Петербурге и внесении изменений в некоторые законы Санкт-Петербурга»

Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 15.07.2007 №491 «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга при организации и проведении публичных слушаний и информировании ...

Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23.06.2009 №684 «О порядке взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга при предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, ...

Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 16.05.2006 №560 «О Комиссии по землепользованию и застройке Санкт-Петербурга»

Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 19.10.2004 №1679 «О Комитете по градостроительству и архитектуре»;

и других.

Однако наиболее важным в данной сфере является именно закон СПб №400-61, который устанавливает разный порядок проведения общественного

обсуждения для разных типов градостроительной документации. Всего в законе упоминается 9 разных видов документов, которые выносятся на общественное обсуждение. Вскоре к ним добавятся правила благоустройства территории. Попробуем разобраться в этих процессах.

### **1. Документы территориального планирования.**

Название документации: проект закон Санкт-Петербурга о внесении изменений в Генеральный план Санкт-Петербурга

Публикация решения о подготовке документации

срок со дня принятия решения о подготовке документации - 20 дней

где - в официальном публикаторе (газете), на официальном сайте КГА, Комиссии по землепользованию и застройке СПб или районной администрации в сети Интернет

Информирование о проведении публичных слушаний по документации

минимальное количество дней до проведения слушаний - 30

где - в официальном публикаторе (газете), на официальном сайте КГА, Комиссии по землепользованию и застройке Санкт-Петербурга или районной администрации в сети Интернет, прямая рассылка депутатам Законодательного Собрания СПб, в отношении территории (части территории) избирательных округов которых осуществлена разработка (подготовка) документации, главам муниципальных образований внутригородских муниципальных образований, в отношении территории (части территории) избирательных округов которых осуществлена разработка (подготовка) документации, в случае внесения изменений, связанных с размещением отдельного объекта, правообладателям земельных участков, имеющих общую границу с земельным участком, на котором планируется осуществить размещение или реконструкцию, правообладателям зданий, строений, сооружений, расположенных на земельных участках правообладателям помещений в таком объекте, правообладателям объектов капитального строительства, правообладателям (собственникам и арендаторам) земельных участков, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается соответствующее разрешение правообладателям объектов капитального строительства, расположенных на земельных участках, имеющих общие границы правообладателям помещений, являющихся частью объекта капитального строительства, применительно к которому запрашивается соответствующее разрешение.

Экспозиция документации

сроки от публикации до экспозиции: не больше 20 дней продолжительность выставки: не менее 10 дней

от выставки до слушаний: не более 7 дней

содержание документации:

- пояснительная записка к документации;

- копии согласований;

- копия публикации информационного сообщения о проведении публичных слушаний;

- иные информационные и демонстрационные материалы, обеспечивающие полноту и достоверность информирования граждан

Публичные слушания:

сроки подачи дополнений к протоколу: 4 дня

- срок оформления протокола: 7 дней

- срок подготовки заключения: 15 дней

результат - протокол, содержащий состав информационных и демонстрационных материалов

- состав участников обсуждений документации

- основные вопросы обсуждения, а также предмет разногласий между организатором подготовки документации и заинтересованными лицами (при наличии разногласий)

- краткое изложение обоснованных предложений и замечаний участников обсуждения в отношении обсуждаемой документации; - краткое изложение позиций и обоснованных предложений участников обсуждения документации

- заключение о результатах слушаний

где - в официальном публикаторе (газете), на официальном сайте КГА, Комиссии по землепользованию и застройке СПб или районной администрации в сети Интернет

## **2. Документы градостроительного зонирования**

Название документации:

проект закона СПб «Правила землепользования и застройки СПб», проект закон СПб о внесении изменений в Правила землепользования и застройки Санкт-Петербурга

Публикация решения о подготовке документации

срок со дня принятия решения о подготовке документации -10 дней

где - в официальном публикаторе (газете)

- на официальном сайте КГА, Комиссии по землепользованию и застройке СПб или районной администрации в сети Интернет

Информирование о проведении публичных слушаний по документации  
минимальное количество дней до проведения слушаний - 30

где - в официальном публикаторе (газете), на официальном сайте КГА, Комиссии по землепользованию и застройке Санкт-Петербурга или районной администрации в сети Интернет прямая рассылка депутатам Законодательного Собрания СПб, в отношении территории (части территории) избирательных округов которых осуществлена разработка (подготовка) документации, главам муниципальных образований внутригородских муниципальных образований, в отношении территории (части территории) избирательных округов которых осуществлена разработка (подготовка) документации

- в случае внесения изменений, связанных с размещением отдельного объекта  
- правообладателям земельных участков, имеющих общую границу с земельным участком, на котором планируется осуществить размещение или реконструкцию, правообладателям зданий, строений, сооружений, расположенных на земельных участках

- правообладателям помещений в таком объекте

- правообладателям объектов капитального строительства

- правообладателям (собственникам и арендаторам) земельных участков, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается соответствующее разрешение правообладателям объектов капитального строительства, расположенных на земельных участках, имеющих общие границы правообладателям помещений, являющихся частью объекта капитального строительства, применительно к которому запрашивается соответствующее разрешение.

Экспозиция документации

сроки от публикации до экспозиции: не больше 20 дней

продолжительность выставки: не менее 10 дней

от выставки до слушаний: не более 7 дней

содержание документация;

пояснительная записка к документации;

копии согласований;

копия публикации информационного сообщения о проведении публичных слушаний;

иные информационные и демонстрационные материалы, обеспечивающие полноту и достоверность информирования граждан

Публичные слушания

сроки срок подачи дополнений к протоколу: 4 дня

- срок оформления протокола: 7 дней

- срок подготовки заключения: 15 дней

результат протокол, содержащий состав информационных и демонстрационных материалов

- состав участников обсуждений документации

- основные вопросы обсуждения, а также предмет разногласий между организатором подготовки документации и заинтересованными лицами (при наличии разногласий)

- краткое изложение обоснованных предложений и замечаний участников обсуждения в отношении обсуждаемой документации

- краткое изложение позиций и обоснованных предложений участников обсуждения документации

- заключение о результатах слушаний

где - в официальном публикаторе (газете) на официальном сайте КГА, Комиссии по землепользованию и застройке СПб или районной администрации в сети Интернет

### **3. Документация по планировке территории**

Название документации

- проекты планировки территорий
- проекты межевания территорий

Публикация решения о подготовке документации

срок со дня принятия решения о 3 подготовке документации

где - в официальном публикаторе (газете)

- на официальном сайте КГА, Комиссии по землепользованию и застройке СПб или районной администрации в сети Интернет

Информирование о проведении публичных слушаний по документации

минимальное количество дней до проведения слушаний -30

где - в официальном публикаторе (газете) на официальном сайте КГА, Комиссии по землепользованию и застройке Санкт-Петербурга или районной администрации в сети Интернет

прямая рассылка депутатам Законодательного Собрания СПб, в отношении территории (части территории) избирательных округов которых осуществлена разработка (подготовка) документации

- главам муниципальных образований внутригородских муниципальных образований, в отношении территории (части территории) избирательных округов которых осуществлена разработка (подготовка) документации

~ в случае внесения изменений, связанных с размещением отдельного объекта правообладателям земельных участков, имеющих общую границу с земельным участком, на котором планируется осуществить размещение или реконструкцию, правообладателям зданий, строений, сооружений, расположенных на земельных участках

~ правообладателям помещений в таком объекте

~ правообладателям объектов капитального строительства

~ правообладателям (собственникам и арендаторам) земельных участков, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается соответствующее разрешение

~ правообладателям объектов капитального строительства, расположенных на земельных участках, имеющих общие границы

~ правообладателям помещений, являющихся частью объекта капитального строительства, применительно к которому запрашивается соответствующее разрешение.

Экспозиция документации

~ сроки от публикации до экспозиции: не больше 20 дней

~ продолжительность выставки: не менее 10 дней

~ от выставки до слушаний: не более 7 дней

~ содержание документации;

~ пояснительная записка к документации;

~ копии согласований;

~ копия публикации информационного сообщения о проведении публичных слушаний;

~ иные информационные и демонстрационные материалы, обеспечивающие полноту и достоверность информирования граждан

~ Публичные слушания сроки срок подачи дополнений к протоколу: 4 дня

~ срок оформления протокола: 7 дней

~ срок подготовки заключения: 15 дней

результат протокол, содержащий состав информационных и демонстрационных материалов

- ~ состав участников обсуждений документации; основные вопросы обсуждения, а также предмет разногласий между организатором подготовки документации и заинтересованными лицами (при наличии разногласий)

- ~ краткое изложение обоснованных предложений и замечаний участников обсуждения в отношении обсуждаемой документации

- ~ краткое изложение позиций и обоснованных предложений участников обсуждения документации

- ~ заключение о результатах слушаний

- ~ где в официальном публикаторе (газете)

- ~ на официальном сайте КГА, Комиссии по землепользованию и застройке СПб или районной администрации в сети Интернет

#### **4. Специальные разрешения**

- ~ Название документации:

- ~ разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства

- ~ разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства

- ~ Публикация решения о подготовке документации срок со дня

- ~ принятия решения о подготовке документации нет

- ~ где в официальном публикаторе (газете)

- ~ на официальном сайте КГА, Комиссии по землепользованию и застройке СПб или районной администрации в сети Интернет

- ~ Информирование о проведении публичных слушаний по документации минимальное количество дней до проведения слушаний -20

- ~ где в официальном публикаторе (газете)

- ~ на официальном сайте КГА, Комиссии по землепользованию и застройке Санкт-Петербурга или районной администрации в сети Интернет

- ~ прямая рассылка депутатам Законодательного Собрания СПб, в отношении территории (части территории) избирательных округов которых осуществлена разработка (подготовка) документации

- ~ главам муниципальных образований внутригородских муниципальных образований, в отношении территории (части территории) избирательных округов которых осуществлена разработка (подготовка) документации

- ~ в случае внесения изменений, связанных с размещением отдельного объекта

- ~ правообладателям земельных участков, имеющих общую границу с земельным участком, на котором планируется осуществить размещение или реконструкцию, правообладателям зданий, строений, сооружений, расположенных на земельных участках

- ~ правообладателям помещений в таком объекте

- ~ правообладателям объектов капитального строительства

- ~ правообладателям (собственникам и арендаторам) земельных участков, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается соответствующее разрешение

- ~ правообладателям объектов капитального строительства, расположенных на земельных участках, имеющих общие границы

- ~ правообладателям помещений, являющихся частью объекта капитального строительства, применительно к которому запрашивается соответствующее разрешение.

- ~ Экспозиция документации

- ~ сроки от публикации до экспозиции: не больше 20 дней

- ~ продолжительность выставки: не менее 10 дней

- ~ от выставки до слушаний: не более 7 дней

- ~ содержание документация;

- ~ пояснительная записка к документации;
- ~ копии согласований;
- ~ копия публикации информационного сообщения о проведении публичных слушаний;
- ~ иные информационные и демонстрационные материалы, обеспечивающие полноту и достоверность информирования граждан

Публичные слушания

- ~ сроки срок подачи дополнений к протоколу: 4 дня
- ~ срок оформления протокола: 7 дней
- ~ срок подготовки заключения: 15 дней

результат протокол, содержащий состав информационных и демонстрационных материалов состав участников обсуждений документации

- ~ основные вопросы обсуждения, а также предмет разногласий между организатором подготовки документации и заинтересованными лицами (при наличии разногласий)
- ~ краткое изложение обоснованных предложений и замечаний участников обсуждения в отношении обсуждаемой документации
- ~ краткое изложение позиций и обоснованных предложений участников обсуждения документации
- ~ заключение о результатах слушаний

где - в официальном публикаторе (газете) на официальном сайте КГА, Комиссии по землепользованию и застройке СПб или районной администрации в сети Интернет

## **5. Решения по вопросам землепользования**

Название документации - возможное или предстоящее предоставление земельных участков для строительства, решение вопросов, связанных с изъятием земельных участков, для государственных и муниципальных нужд для строительства

Публикация решения о подготовке документации срок со дня принятия решения о подготовке документации — 10 дней

где не определено

Информирование о проведении публичных слушаний по документации

минимальное количество дней до проведения слушаний

где - не определено

- прямая рассылка депутатам ЗС СПб, главам муниципальных образований, собственникам и арендаторам земельных участков, землепользователям и землевладельцам, законные интересы которых могут быть затронуты в результате возможного изъятия находящихся соответственно в их собственности, аренде, пользовании и владении земельных участков, в связи с предоставлением этих земельных участков для строительства.

Экспозиция документации

сроки от публикации до экспозиции: не больше 20 дней

продолжительность выставки: не менее 10 дней

от выставки до слушаний: не более 7 дней

содержание документация;

пояснительная записка к документации;

копии согласований;

копия публикации информационного сообщения о проведении

публичных слушаний;

и достоверность информирования граждан

Публичные слушания

сроки публичные слушания не проводятся

результат решения принимаются с учетом поступивших обращений

### ***Раздел 3. Анализ сложившейся судебной практики применения федерального законодательства и законодательства Санкт-Петербурга, регламентирующего участие граждан и организаций в принятии решений в сфере градостроительства, а также лучших практик организации процедур общественного обсуждения и публичных слушаний с учётом международного опыта.***

Понимая единую сущность публичных слушаний, проводимых в любой сфере правового регулирования, полагаем возможным распространить мнение Конституционного Суда РФ по оценке публичных слушаний в градостроительной сфере на публичные слушания в иных сферах, включая рынок ценных бумаг. Конституционный Суд РФ в Определении от 15 июля 2010 г. N 931-О-О указывает, что публичные слушания не являются формой осуществления власти населением, но предоставляют заинтересованным лицам возможность участвовать в обсуждении значимого решения 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. Как следует из Определения Заявительница полагает также, что Закон Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», наделяя Комиссию по землепользованию и застройке Санкт-Петербурга правомочием решать вопрос о проведении публичных слушаний, связанных с предоставлением разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, нарушает тем самым ее права, вытекающие из статей 130, 131 и 133 Конституции Российской Федерации, и настаивает на отмене данного Закона в целом как неконституционного.

2. Конституция Российской Федерации, провозглашая человека, его права и свободы высшей ценностью и возлагая на государство обязанность по их соблюдению и защите (статья 2), устанавливает, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статья 18); носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 3, части 1 и 2; статья 32, части 1 и 2).

Во исполнение названных установлений во взаимосвязи с другими положениями Конституции Российской Федерации, согласно которым в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, (статья 12), осуществляемое гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (статья 130, часть 2), Федеральный закон от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" закрепляет общие принципы и гарантии участия граждан в местном самоуправлении как одной из форм осуществления народом своей власти, обеспечивающей - в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, указанных в федеральных законах, законами субъектов Российской Федерации, - самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций (статья 1).

2.1. К мерам, призванным обеспечивать реализацию гарантий права на местное самоуправление, относится выявление и учет мнения населения по вопросам, затрагивающим условия его проживания и жизнедеятельности. Преследуя цель выявления имен-



но коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих также коллективный, а не индивидуальный характер, и исходя из того, что процедуры, в рамках которых должно проходить, не ограничиваясь сбором предложений и замечаний, публичное обсуждение таких вопросов, федеральный законодатель предусмотрел в их числе проведение публичных слушаний и закрепил перечень вопросов, по которым оно является обязательным, т. е. не зависит от усмотрения органов публичной власти или их должностных лиц.

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.

В соответствии с пунктом 3 части 3 статьи 28 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" на публичные слушания должны выноситься вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки.

Эти вопросы регулируются, в частности, законодательством о градостроительной деятельности, отношения в сфере которой имеют комплексный, межотраслевой характер, а их содержание составляют преимущественно предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов - природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры (статья 72, пункт "д" части 1, Конституции Российской Федерации).

Регламентация градостроительной деятельности направлена в первую очередь на обеспечение комфортной среды обитания, комплексного учета потребностей населения и территорий в развитии и необходима для согласования государственных, общественных и частных интересов в данной области в целях обеспечения благоприятных условий проживания. Это корреспондирует и действующему земельному законодательству Российской Федерации, которое регулирует отношения по использованию и охране земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, как важнейшей и неотъемлемой части природы, основы осуществления хозяйственной и иной деятельности, чем обуславливается необходимость установления специальных правил в отношении правового режима земли (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 ноября 2003 года N 387-О), таких как закрепленная статьей 42 Земельного кодекса Российской Федерации обязанность собственников земельных участков соблюдать при их использовании требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил и нормативов.

2.2. Исходя из общих принципов градостроительного законодательства, требующих обязательного учета мнения населения при принятии градостроительных решений, Градостроительный кодекс Российской Федерации предусматривает проведения публичных слушаний по ряду вопросов градостроительной деятельности с участием заинтересованных лиц, чьи законные интересы могут быть нарушены в связи с реализацией на территории, применительно к которой осуществляется подготовка проекта, того или иного градостроительного решения (статьи 24, 28, 31, 39, 40 и 46) .

Так, согласно статье 39 Градостроительного кодекса Российской Федерации в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства публичные слушания по вопросу предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования проводятся с участием граждан, проживающих в пределах территориальной зоны, в границах которой расположен земельный участок или объект капитального строительства, применительно к которым запрашивается разрешение (часть 3); комиссия по подготовке проекта правил землепользования и застройки направляет сообщения о проведении публичных слушаний по вопросу предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования поименованным в законе заинтересованным лицам в установленный срок (часть 4); участники публичных слушаний по вопросу о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования вправе представить в комиссию свои предложения и замечания, касающиеся указанного вопроса, для включения их в протокол публичных слушаний (часть 5); заключение о результатах публичных слушаний по вопросу предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещается на официальном сайте муниципального образования, (при наличии официального сайта муниципального образования) в сети "Интернет" (часть 6); срок проведения публичных слушаний с момента оповещения жителей муниципального образования о времени и месте их проведения до дня опубликования заключения о результатах публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и не может быть более одного месяца; на основании заключения о результатах публичных слушаний по вопросу о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования комиссия осуществляет подготовку рекомендаций о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования или об отказе в предоставлении такого разрешения с указанием причин принятого решения и направляет их главе местной администрации (часть 8); на основании указанных рекомендаций глава местной администрации в течение трех дней со дня их поступления принимает решение о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования или об отказе в предоставлении такого разрешения; указанное решение подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещается на официальном сайте муниципального образования (при наличии официального сайта муниципального образования) в сети "Интернет" (часть 9) .

Согласно статье 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации заинтересованное в получении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства лицо направляет в комиссию заявление о предоставлении такого разрешения (часть 3); на основании заключения о результатах публичных слушаний по вопросу о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства комиссия осуществляет подготовку рекомендаций о предоставлении такого разрешения или об отказе в предоставлении такого разрешения с указанием причин принятого решения и направляет указанные рекомендации главе местной администрации (часть 5), который в течение семи дней со дня поступления указанных рекомендаций принимает решение о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров

разрешенного строительства или об отказе в предоставлении такого разрешения с указанием причин принятого решения (часть 6) .

2.3. Приведенные нормы Градостроительного кодекса Российской Федерации, регламентирующие проведение публичных слушаний по вопросам выработки градостроительных решений, в том числе устанавливающие для граждан, проживающих на соответствующей территории, гарантии при осуществлении процедуры выдачи специальных разрешений, направлены на обеспечение комплексного учета интересов населения и сами по себе не могут рассматриваться как ограничивающие какие-либо конституционные права и свободы граждан .

3. Градостроительный кодекс Российской Федерации относит к числу основных принципов законодательства о градостроительной деятельности участие граждан и их объединений в ее осуществлении, обеспечение свободы такого участия, ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека; осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности; осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий (статья 2) .

Определяя особенности осуществления градостроительной деятельности в субъектах Российской Федерации - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге, Градостроительный кодекс Российской Федерации устанавливает, что в случае, если законами данных субъектов Российской Федерации полномочия в области градостроительной деятельности не отнесены к перечню вопросов местного значения, определенному законами данных субъектов Российской Федерации в соответствии со статьей 79 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", полномочия, установленные частью 3 статьи 8 данного Кодекса (полномочия органов местного самоуправления городских округов в области градостроительной деятельности), осуществляются органами государственной власти данных субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 63); наделение органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга отдельными полномочиями в области градостроительной деятельности осуществляется соответственно законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга (часть 5 статьи 63) .

Возможность осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга на основе законов данных субъектов Российской Федерации, определяющих вопросы местного значения внутригородских муниципальных образований, полномочий в сфере градостроительной деятельности, как следует из Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2005 года N 225-О, допускается федеральными законодательными актами и соответствует принципам организации местного самоуправления в городах федерального значения, а также правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, изложенным в ряде других его решений, в том числе в официально опубликованных определениях от 10 ноября 2002 года N 281-О и от 5 июня 2003 года N 274-О .

Законом Санкт-Петербурга "О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге" установлен порядок организации и проведения публичных слушаний по проектам документов территориального планирования, документов градостроительного зонирования, документации по планировке территории, вопросам предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, разрешений на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Согласно статье 2 данного Закона органом, уполномоченным осуществлять организацию и проведение публичных слушаний по документации в отношении проектов документов градостроительного зонирования и документации, необходимой для принятия решений по вопросам предоставления специальных разрешений, является Комиссия по землепользованию и застройке Санкт-Петербурга .

Статус Комиссии по землепользованию и застройке Санкт-Петербурга, отдельные вопросы ее создания и обеспечения деятельности регулируются Законом Санкт-Петербурга "О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге", согласно которому Комиссия является постоянно действующим коллегиальным совещательным органом при Правительстве Санкт-Петербурга и создается в числе прочего с целью подготовки рекомендаций Правительству Санкт-Петербурга о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства или об отказе в предоставлении таких разрешений (статья 13); после подготовки проекта Правил застройки Санкт-Петербурга Комиссия продолжает деятельность по решению вопросов землепользования и застройки территории Санкт-Петербурга (часть 2 статьи 12) .

Регламентация деятельности Комиссии как совещательного органа в вопросах, отнесенных Градостроительным кодексом Российской Федерации к ее компетенции, не предполагает осуществления ею властных, исполнительно-распорядительных полномочий при выдаче специальных разрешений. Соответственно, статья 7 Закона Санкт-Петербурга "О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге", возлагающая на Комиссию оформление протокола публичных слушаний, не может расцениваться как допускающая принятие ею властных решений, определение результатов публичных слушаний вместо их участников или вопреки представленным гражданами в протокол предложениям и замечаниям, поскольку предполагает лишь его документационное оформление. Включение в состав Комиссии депутатов законодательного органа обеспечивает - исходя из ее функций как совещательного органа - более широкое участие представителей населения в обсуждении вопросов, затрагивающих интересы населения, и не может расцениваться как нарушение принципов формирования государственных органов .

В соответствии с порядком, определенным статьями 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга "О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге", материалы (документация), являющиеся предметом обсуждения на публичных слушаниях, а также демонстрационные и информационные материалы предоставляются Комиссией в установленный срок для проведения обсуждения, которое проводится, как правило, в общественных зданиях, находящихся на территории, в отношении которой осуществлена разработка (подготовка) документации, или в общественных зданиях, ближайших к указанной территории; в проведении обсуждения документации обязательно принимают участие представитель Комиссии, представитель органа градостроительства Санкт-Петербурга и представитель организатора подготовки документации; на основе стенограмм обсуждений, представленных предложений и замечаний физических и юридических лиц по документации оформляются протоколы, которые должны содержать основные вопросы обсуждения, предмет разногласий между организатором подготовки документации и заинтересованными лицами, а также краткое изложение обоснованных позиций, предложений и замечаний участников обсуждения; свои предложения и замечания участники публичного слушания также вправе представлять в письменном виде в течение четырех дней после проведения обсуждения для включения в протокол, на основании которого, а также представленных письменных предложений Комиссия готовит заключение о результатах публичных слушаний по документации; данное заключение подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования правовых актов .

Подобное регулирование - при том что согласно пункту 12 статьи 39 и пункту 7 статьи 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации соответствующее решение, принятое по вопросу, вынесенному на публичные слушания, может быть оспорено физическими или юридическими лицами в судебном порядке, - призвано обеспечить каждому заинтересованному лицу возможность выразить свою позицию в отношении предполагаемых градостроительных решений и гласность при их подготовке и принятии, а также учет мнения участников публичных слушаний, в том числе путем предоставления гражданам реальной возможности довести до сведения уполномоченного органа свое мнение по соответствующему вопросу, а потому не может рассматриваться как влекущее нарушение конституционных прав и свобод граждан .

Таким образом, положения статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга "О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге" не могут считаться нарушающими конституционное право граждан, включая заявительницу, на самостоятельное решение вопросов местного значения. Оценка законодательства субъекта Российской Федерации, равно как и фактических условий проведения конкретных публичных слушаний с точки зрения соответствия федеральному законодательству, в том числе Градостроительному кодексу Российской Федерации, которым урегулированы особенности регламентации и проведения публичных слушаний, обеспечивающие гарантии участия граждан в принятии затрагивающих их права решений, не относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" .

4. Конституция Российской Федерации, гарантируя каждому право на благоприятную окружающую среду, на доступ к культурным ценностям (статьи 42 и 44), обязывает заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, сохранять окружающую среду (статьи 44 и 58). Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14 мая 2009 года N 8-П, конституционная обязанность сохранять окружающую среду, распространяющаяся и на государственные органы, является частью обеспечительного механизма реализации конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду .

Исходя из названных конституционных положений, Российская Федерация призвана создавать условия, необходимые для сохранения объектов исторического и культурного наследия, их целостности и обеспечения благоустройства, приспособления и улучшения использования, и гарантировать реализацию гражданами права на доступ к культурным ценностям и участие в культурной жизни, а также права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, которая определяется Федеральным законом от 10 января 2002 года N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (статья 1) не только как совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, но и как совокупность антропогенных объектов, т. е. объектов, созданных человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающих свойствами природных объектов. Тем самым требования об охране окружающей среды, предполагающей в числе прочего предотвращение негативного воздействия на нее хозяйственной и иной деятельности, применимы и к городской среде .

Такой подход соответствует положениям международно-правовых актов, в том числе Всеобщей декларации прав человека, согласно статье 27 которой каждый человек имеет право свободно участвовать в культурной жизни общества, наслаждаться искусством, участвовать в научном прогрессе и пользоваться его благами, а также Заключительному акту Соперничества по безопасности и сотрудничеству в Европе, согласно которому экономическое развитие и технический прогресс должны быть совместимы с задачей защиты окружающей среды и сохранения исторических и культурных ценностей, а избе-

жать нанесения ущерба окружающей среде можно лучше всего с помощью предупредительных мер .

Как указывается в Международной хартии по консервации и реставрации памятников и достопримечательных мест, принятой на II Международном конгрессе архитекторов и технических специалистов по историческим памятникам в Венеции (1964 год), монументальные произведения, несущие духовные послания прошлого, остаются в современной жизни свидетелями вековых традиций; человечество с каждым днем все более осознает общечеловеческую ценность памятников, рассматривает их как общее наследие и перед лицом будущих поколений признает совместную ответственность за его сохранность, оно считает себя обязанным передать памятники во всем богатстве их подлинности; памятник неотделим от истории, свидетелем которой он является, и от окружающей среды, где он расположен (статья 7) .

Согласно статьям 4, 5 и 6 Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия (принята Генеральной конференцией ООН по вопросам образования, науки и культуры 16 ноября 1972 года) каждое государство - сторона данной Конвенции признает, что обязательство обеспечивать выявление, охрану, сохранение, популяризацию и передачу будущим поколениям культурного и природного наследия, которое расположено на его территории, возлагается прежде всего на сами государства, которые должны стремиться принимать соответствующие юридические, научные, технические, административные и финансовые меры для выявления, охраны, сохранения, популяризации и восстановления своего культурного и природного наследия .

4.1. Отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации регулируются Федеральным законом от 25 июня 2002 года N 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации", положения которого направлены на реализацию конституционного права каждого на доступ к культурным ценностям и конституционной обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, а также на реализацию прав народов и иных этнических общностей в Российской Федерации на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение историко-культурной среды обитания, защиту и сохранение источников информации о зарождении и развитии культуры (преамбула) .

Право на сохранность объектов культурного наследия является частью конституционного права на доступ к культурным ценностям .

Гарантируя гражданам Российской Федерации сохранность объектов культурного наследия в интересах настоящего и будущего поколений многонационального народа Российской Федерации, названный Федеральный закон провозглашает государственную охрану объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) одной из приоритетных задач органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и определяет полномочия федеральных органов государственной власти в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (преамбула, пункт 1 статьи 7, статья 9) .

Сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, представляющих собой уникальную ценность для всего многонационального народа Российской Федерации и являющихся неотъемлемой частью всемирного культурного наследия, затрагивает права каждого гражданина Российской Федерации, вне зависимости от места его жительства, чем обуславливается установление для них специального правового режима, учитывающего особенности таких объектов и определяемого соответствующим градостроительным регламентом. Применительно к территориям исторических поселений, достопримечательных мест, зонам с особыми усло-

виями использования территорий градостроительные регламенты устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации (статья 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации) .

4.2. Согласно Федеральному закону "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" в историческом поселении государственной охране подлежат все исторически ценные градоформирующие объекты: планировка, застройка, композиция, природный ландшафт, археологический слой, соотношение между различными городскими пространствами (свободными, застроенными, озелененными), объемно-пространственная структура, фрагментарное и руинированное градостроительное наследие, форма и облик зданий и сооружений, объединенных масштабом, объемом, структурой, стилем, материалами, цветом и декоративными элементами, соотношение с природным и созданным человеком окружением, различные функции исторического поселения, приобретенные им в процессе развития, а также другие ценные объекты (статья 59);

градостроительная, хозяйственная и иная деятельность в историческом поселении должна осуществляться при условии обеспечения сохранности объектов культурного наследия и всех исторически ценных градоформирующих объектов данного поселения (статья 60) .

Особое регулирование градостроительной деятельности в историческом поселении, предусмотренное Градостроительным кодексом Российской Федерации, названным Федеральным законом и законодательством субъектов Российской Федерации, обусловлено необходимостью обеспечения сохранности находящихся на его территории объектов культурного наследия, а также иных объектов, представляющих собой историко-культурную ценность. В этих целях под контролем соответствующих органов охраны объектов культурного наследия и органов исполнительной власти в области регулирования градостроительной деятельности осуществляется комплекс мероприятий, включая разработку градостроительных регламентов, касающихся размеров и пропорций зданий и сооружений, использования отдельных строительных материалов, цветового решения, запрета или ограничения размещения автостоянок, рекламы и вывесок, других ограничений, необходимых для обеспечения сохранности объектов культурного наследия и всех исторически ценных градоформирующих объектов данного поселения .

Согласно статье 34 Федерального закона "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде на сопряженной с ним территории устанавливаются зоны охраны объекта культурного наследия: охранная зона, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности, зона охраняемого природного ландшафта;

в пределах зоны регулирования застройки и хозяйственной деятельности устанавливается режим использования земель, ограничивающий строительство и хозяйственную деятельность, определяются требования к реконструкции существующих зданий и сооружений. Кроме того, Правительство Российской Федерации во исполнение предписания, возложенного на него данной статьей, постановлением от 26 апреля 2008 года N 315 утвердило Положение о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, устанавливающее порядок разработки проектов зон охраны объекта культурного наследия, требования к режимам использования земель и градостроительным регламентам в границах данных зон .

Статьей 35 Федерального закона "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации", определяющей особенности проектирования и проведения землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ на территории объекта культурного наследия и в зонах охраны объекта культурного наследия, предусматривается, в частности, что требования к проектированию и строительству должны вноситься в правила застройки и в схемы зониро-

вания территорий. В соответствии со статьей 60 названного Федерального закона градостроительная документация, разрабатываемая для исторических поселений, и градостроительные регламенты (включая предельные параметры разрешенного строительства), устанавливаемые в пределах территорий объектов культурного наследия и их зон охраны, включаются в правила застройки и подлежат обязательному согласованию с федеральным органом охраны объектов культурного наследия в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. При этом такое согласование является самостоятельным по отношению к публичным слушаниям инструментом .

4.3. Приведенные положения федерального законодательства в системном единстве со статьями 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации создают необходимую нормативную правовую базу для реализации предписаний Конституции Российской Федерации об охране памятников истории и культуры, обеспечении культурных прав граждан и как таковые не могут нарушать конституционные права заявительницы. По своему смыслу в системе действующего правового регулирования они обязывают правоприменителя, в том числе суды, находить в каждом конкретном случае - с учетом специфики того или иного культурно-исторического объекта и совокупности всех градостроительных факторов - разумный баланс интересов социально-экономического развития, технического прогресса и связанных с ними прав граждан, с одной стороны, и интересов сохранения исторического и культурного наследия, защиты окружающей среды и связанных с этим прав в духовно-культурной сфере - с другой. Иное расходилось бы с конституционными принципами гуманизма, верховенства права и ответственности за сохранение исторического и культурного наследия перед будущими поколениями .

Проверка соблюдения указанных требований при рассмотрении конкретных дел, включая дело заявительницы, связана с проверкой правомерности действий (бездействия) должностных лиц, надлежащего осуществления компетентными органами и должностными лицами обязанности по исполнению действующего законодательства об охране памятников истории и культуры и, следовательно, не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации". Разрешение такого рода вопросов в силу статей 118, 120 и 126 Конституции Российской Федерации, включая исследование и оценку фактических обстоятельств, равно как и выбор норм права, подлежащих применению, относится к компетенции судов общей юрисдикции, а проверка законности и обоснованности состоявшихся судебных решений - к полномочиям судов вышестоящих инстанций .

Ниже приводится текст решения:

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 36, пунктами 1 и 2 части первой статьи 43, частями первой и четвертой статьи 71, частями первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации о п р е д е л и л:

1. Признать жалобу гражданки Андроновой Ольги Олеговны не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку положения статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга "О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге", а также статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга "О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге" не содержат неопределенности с точки зрения их соответствия Конституции Российской Федерации и, следовательно, для разрешения поставленного заявительницей вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления .

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и не подлежит обжалованию .



3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации" .

С конца XX столетия политико-правовая система Российской Федерации, находится в процессе глубинной трансформации. Наша страна находится в фазе консолидации демократии, свойственной переходным обществам, где уже сформировались и начали работать основные демократические институты, однако их система еще не утвердилась и не стала единственно возможной. Развитие практики гражданского участия является одним из важных условий успешного завершения демократического перехода в России, а утверждение конституционно-правовых норм, закрепляющих институты партисипаторной и делиберативной демократии в конституционной системе государства, является одним из индикаторов его демократичности. В этих условиях особую значимость приобретает вопрос о необходимости применения опыта конституционно-правового регулирования отношений, складывающихся по поводу участия граждан в управлении делами государства, накопленного в государствах с устойчивыми демократическими традициями. Предлагаемый анализ зарубежного опыта проведения и регулирования публичных слушаний (а также их ближайших аналогов) поможет определить их место в общественно политической жизни стран и оценить их влияние на развитие демократического процесса.

Необходимо учесть, что разработанная во второй половине XX века теория Хабермаса (одним из ключевых инструментов которой является институт публичных слушаний) ложилась на «благодательную почву»: именно двадцатое столетие признано считать периодом резкого роста интереса к созданию механизмов обеспечения участия граждан управления делами органов власти.

В наибольшей степени это было характерно для Соединенных Штатов: в то время как Старый Свет и Россия переживали расцвет авторитаризма (в рамках которого также, впрочем, обеспечивалось контролируемое участие граждан в обсуждении местных и даже государственных вопросов), в США в 1923 году была впервые в мире закреплена обязанность муниципалитетов по проведению публичных слушаний на этапе рассмотрения принимаемых местными властями законов и ряда постановлений по наиболее важным для локального сообщества вопросам. Ключевой новацией, предпринятой властями США в 20-е годы, стало законодательное регулирование публичных слушаний: до этого слушания существовали как неформальная практика, нормы и правила которой хотя признавались членами сообществ, однако не были закреплены документально. Дальнейшее развитие институт публичных слушаний получил уже в 1960-е годы, когда американская практика перекочевала в Европу, в первую очередь, в страны, находившиеся несколько десятилетий под властью авторитарных режимов и переживавших в тот момент «новую демократизацию».

Тем временем, помимо публичных слушаний широкое распространение в США получил механизм «гражданского жюри» или «жюри граждан», представляющий собой модифицированный и структурированный вариант публичных слушаний. Соответствующая модель была разработана в 1974 году экспертами некоммерческой организации Джефферсон-Центр и быстро завоевала популярность среди местных властей в большинстве Штатов. Значительный стимул к развитию практик публичных слушаний в мире дало движение в защиту окружающей среды, набравшее силу в конце 1980-х годов. Экологи, лоббировавшие свои взгляды на самом высшем уровне, вскоре добились принятия ряда международных документов, направленных на защиту окружающей среды.

В то же время, применение механизма публичных слушаний не ограничивается сферой обсуждения решений местных властей, связанных с экологией и природоохранной деятельностью: в практике США процедуры общественных слушаний проходит большинство нормативных актов муниципалитетов. Однако эффективность механизма публичных слушаний, в этих случаях, сегодня ставится под сомнение рядом экспертов. Так, по словам Курта Шиндлера из Мичиганского Университета, муниципалитеты сегодня тратят время и средства на якобы бесполезные публичные слушания лишь потому, что к этому

их обязывает закон. По мнению эксперта, публичные слушания несколько не помогают местным властям выяснить мнение граждан по наиболее острым вопросам, так как в ходе неструктурированной дискуссии в первую очередь слышны голоса тех, кто наиболее активен и способен к публичной речи, что отнюдь не способствует выстраиванию эффективного равного диалога в целях нахождения компромиссного решения по обсуждаемому вопросу. Шиндлер подчеркивал, что для обеспечения учета мнения граждан на этапе обсуждения тех или иных решений разработан и успешно применяется целый ряд структурированных методик, среди которых он выделял:

- **фокус-группы;**
- **гражданские консультационные комитеты;**
- **целенаправленные социологические исследования предпочтений и ожиданий граждан;**
- **метод Дельфи;**
- **метод «жюри граждан»;**
- **гражданские воркшопы;**
- **социологические опросы;**
- **онлайн-голосование.**

Некоторые из этих методов, среди прочих, будут более подробно рассмотрены в данном разделе, посвященном лучшим современным практикам организации публичных слушаний за рубежом.

Как ранее было отмечено, что публичные слушания в современном формализованном виде возникли в Соединенных Штатах в 1920 годы, и лишь во второй половине XX века соответствующая практика была перенята большинством стран Европы. Именно поэтому в центре анализа зарубежного опыта будут особенности проведения и регулирования публичных слушаний в Соединенных Штатах. Сегодня в США муниципалитеты вправе самостоятельно регулировать порядок организации публичных слушаний на своей территории, вносить коррективы в перечень вопросов, по которым они проводятся и так далее, однако базовые требования к проведению слушаний закреплены в ряде федеральных законов и уточнены сводом муниципального права штата (Municipal Home Rule Law).

В американской практике следует различать такие близкие по своей форме процедуры, как «открытые собрания» («public meeting») и «публичные слушания» («public hearings»). Так, в штате Вашингтон публичные собрания представляют собой открытую процедуру обсуждения тех или иных вопросов управления муниципалитетом, к которой допускаются жители данного муниципалитета, хотя их участие и не требуется. Раздел 42.30 RCW Акта об открытых собраниях штата Вашингтон (Open Public Meetings Act)15 прямо требует, чтобы все собрания местных законодательных органов были публичны и открыты для местных жителей-граждан США. Под «собраниями» в законе понимаются встречи избранных представителей населения – депутатов и других избираемых чиновников.

Формат и порядок участия граждан в соответствующих собраниях детально не уточняется, однако закон подчеркивает, что расписание всех предстоящих заседаний местных советов депутатов должно публиковаться заблаговременно. Конечная цель существования механизма «public meeting» – это, в первую очередь, обеспечение прозрачности, открытости и подотчетности повседневной работы местных органов власти. Таким образом, данная практика направлена, в первую очередь, на удовлетворение законного стремления граждан к контролю за работой избранных ими чиновников.

Публичные слушания представляют собой механизм, аналогичный по форме открытым собраниям, который также предусматривает допуск граждан к обсуждению вопросов местного управления. Однако по сути своей, публичные слушания принципиально отличаются от собраний тем, что направлены (в соответствии с американской практикой) не столько на удовлетворение потребности жителей участвовать в местных делах и контролировать работу чиновников, сколько на повышение качества муниципального управления. Так в материалах некоммерческой организации Муниципальный Центр Исследования

ний и Поддержки (The Municipal Research and Services Center MRSC) отдельно подчеркивается, что проведение общественных слушаний предусмотрено законом в тех случаях, когда для принятия наиболее эффективного решения муниципальным властям необходимо выяснить взгляды и предпочтения местного населения, напрямую обсудить с ними вопросы, по которым возможны разногласия.

Предполагается, что проведение публичных слушаний на этапе обсуждения того или иного решения позволит предотвратить возможные конфликты при его реализации, а также заблаговременно выявить возможные проблемы, которые это решение может повлечь. Таким образом, в Соединенных Штатах главной заинтересованной стороной в проведении публичных слушаний являются, по духу закона, не сами граждане, а муниципалитет. Кроме того, закон штата и федеральный закон отдельно выделяют перечень вопросов, при обсуждении которых проведение публичных слушаний необходимо, оставляя за муниципалитетом право расширить его.

Кроме того, необходимо учитывать, что в Соединенных Штатах сами публичные слушания бывают двух типов – законодательные («Legislative public hearings») и квазисудебные («Quasi-judicial public hearings»), также известные как «жюри граждан», о которых было упомянуто ранее. Проанализируем различия между ними. Целью **законодательных публичных слушаний** является получение мнения общественности по отдельным вопросам местного управления. Законодательные слушания проводятся в обозначенных законом случаях, в частности, по вопросам межевания земли и в момент рассмотрения бюджета муниципального образования на предстоящий год. В американской практике законодательные слушания в существенно меньшей степени формализованы, чем квазисудебные. К участию в законодательных слушаниях привлекается широкий круг граждан, проживающих на территории муниципалитета. Итогом слушаний являются высказанные мнение жителей, а не предложенное ими конкретное решение обсуждаемого вопроса.

**Жюри граждан** проводится по сравнительно жестким процедурам и представляет собой некую имитацию судебного процесса. Их предметом часто становятся земельные споры и ряд вопросов, связанных с взаимоотношением отдельных частных/юридических лиц и местного правительства, а также конкретные проблемы, стоящие перед муниципальной властью, требующие принятия оперативного решения. Этот метод стал популярен благодаря «новым лейбористам» в 90-е годы прошлого века и, по мнению некоторых, является более эффективной альтернативой публичным слушаниям. В «жюри граждан» принимает участие 12-14 отобранных комиссией человек (в то время как в публичных слушаниях в США обычно участвует не менее сотни жителей), что позволяет вести конструктивный последовательный диалог и находить решение проблемы. Жюри граждан проводится с привлечением модератора и, в некоторых случаях, сторонних экспертов, консультирующих участников по профилю своей деятельности. Обсуждение в рамках жюри граждан проводится от одного дня до недели. Одним из недостатков этого метода является его высокая стоимость: приглашенным членам жюри необходимо компенсировать пропущенные дни.

По итогам изучения законодательств штата Вашингтон, Нью-Йорка, штата Техас, а также канадского города Барнаби, был сделан вывод, что особенности подготовки и проведения публичных слушаний в них регулируются законом в той же степени, что и в России (что закономерно: Российская Федерация основывала свое муниципальное право на опыте Франции и Германии, которые в ряде вопросов опирались, в свою очередь, на опыт Северной Америки). Зарубежному законодательству можно предъявить те же претензии, что и отечественному: так, в штате Нью-Йорк закон не предусматривает иных способов информирования граждан о проведении публичных слушаний, кроме публикации в муниципальных газетах за 3-7 дней до дня мероприятия. Принимая во внимание практически полный отказ большинства американцев от печатных СМИ в пользу электронных, такая норма представляется устаревшей и неэффективной. В то же время в зарубежном законодательстве содержится ряд важных пунктов, включение которых в соответствующие нор-

мативные акты делает публичные слушания более прозрачным и эффективных механизмом участия граждан в управлении делами муниципалитета. Так всеобщей практикой является осуществление аудио или видео записи слушаний, а все материалы, в том числе и цифровые, в дальнейшем размещаются в открытом доступе. В американской практике на публичные слушания распространяется принцип Appearance of Fairness, подразумевающий, что каждый участник слушаний должен уведомить собравшихся о наличии личной заинтересованности (и её характере) в том или ином решении вопроса, что нивелирует риски оппортунистического поведения, обусловленного конфликтом интересов.

В европейских странах на данный момент оптимальной считается система, в которой главным разработчиком стратегий и планов развития являются городские власти, широко привлекаются внешние эксперты и консультанты, представители бизнеса и общественности, а также жители планируемой территории и все остальные заинтересованные лица.

**Практика публичных слушаний в Финляндии.** Интерес к странам Европейского Союза, и, в частности, к Финляндии, как к источнику «лучшей практики» можно объяснить достигнутым ею уровнем экономического развития, развитой инновационной политикой, высоким уровнем жизни населения и экологически благоприятной средой обитания на фоне ведения активной региональной политики, поддерживающей развитие конкурентных преимуществ регионов. Финская система городского планирования достаточно сильно централизована и оставляет не так много возможностей для участия общественности, хотя это и записано в «Законе о землепользовании и строительстве». Хотя планирование всегда осуществлялось «для» граждан, степень, с которой оно осуществляется «с» гражданами, претерпевает сильные изменения. Восприятие гражданами своей роли в обществе меняется в плане чувства ответственности за то, что происходит в их стране, городе и ближайшем окружении, а также в том, что общество от них ожидает. За последние несколько лет общественная деятельность заметно активизировалась и принимает различные формы: от партизанского садоводства с целью озеленения определенных городских участков и появления уличных ресторанов в обход бюрократических процессов до самостоятельно выдвинутых инициатив городского планирования и возрождения местного сообщества. Это особенно заметно в крупных городах, в частности, в Хельсинки. В разных городах Финляндии используются разные методы участия. До сих пор во многих городах доступны только публичные слушания и письменные обращения, которые уже считаются неудобными, но формально обязательными. Но даже к ним доступ в некоторых городах ограничен, например, в Вантаа, а в некоторых, например, в Тампере -двери открыты для всех. По большей части это зависит от политической воли глав городов. Получает распространение широкий спектр таких методов, как семинары, мастер-классы, дискуссионные сессии, круглые столы, участие через обучение (лекции), интернет-опросы, краудорсинговые платформы, однако привлечение различных групп участников все же недостаточно. Личное присутствие в определенном месте в определенное время сужает число участников.

Весомым критерием в эффективном двустороннем взаимодействии является обеспечение свободного доступа к информации о планировании развития территории. **Во многих муниципалитетах Финляндии в каждый дом присылаются красочные буклеты о планируемом развитии территории, содержащие информацию о проектах, времени и месте публичных слушаний.** Проекты с целью получения мнений и отзывов также могут выставляться на всеобщее обозрение в помещении департамента городского планирования, в университете, на официальном сайте, а зачастую и в непосредственной близости от планируемой территории, например, в библиотеке. Положительной практикой считается обеспечение участия с самого начала процесса планирования. Лучшие из полученных идей используются в качестве отправной точки для планирования. Другими словами, **работа идет не над готовым документом, как это часто бывает в России, а начинается с определения проблем территории и возможных направлений ее развития.**

С точки зрения применения передовых практик и технологий, интересен пример разработки Городского плана Хельсинки (Helsinki City Plan). План продвигает концепцию

компактного города в ответ на ожидаемое увеличение численности населения на 250 тыс. чел. к 2050 г. На начальном этапе утверждается рабочая программа, регламент участия и оценки и концепция развития города до 2050 г. На каждом этапе планирования любые заинтересованные горожане могут принять участие во время определенных консультационных периодов, в зависимости от этапа используются различные методы участия. Для информирования широкой общественности проводятся тематические семинары, при создании проекта плана наиболее активные и компетентные горожане участвуют в творческих мастерских. Особую ценность представляет масштабный опрос населения с использованием сети Интернет, с которого начался этап разработки плана. В ряде зарубежных стран уже сегодня начинают активно использовать интернет и IT-инфраструктуру для привлечения большего числа участников и повышения эффективности механизма публичных слушаний. Благодаря системе участия в слушаниях через интернет, возможности участия граждан в делах местных сообществ значительно расширяются, что повышает качество местного управления. Попытка широкого распространения данной практики законодательно предпринята и в России. В короткие сроки были охвачены разные возрастные категории населения, в т.ч., молодежь и люди трудоспособного возраста, разные группы по ценностям и интересам, например, автолюбители и собаководы, в целом значительно увеличено число участников по сравнению с традиционными методами. Собранные данные были преобразованы в высококачественную информацию - актуальную, точную и конкретную по размещению на территории. Жителям предлагалось в течение месяца отмечать на интерактивной карте конкретные площадки и маршруты в соответствии со специально разработанными вопросами, такими как возможность строительства нового жилья и офисов, обязательное сохранение территорий в текущем виде, улучшение состояния рекреационных территорий, разработка пешеходных и велосипедных маршрутов и другие. **Воспользовались этой возможностью 3745 жителей, отметили 32989 локаций на карте.** Хотя это и меньше 1% населения Хельсинки, значительно расширилось число участников, обычно достигаемое при личном участии. Основные результаты были опубликованы в виде онлайн-отчета и сформулировали исходные данные для дальнейшего планирования. Такой подход, с одной стороны, позволил собрать множество мнений по оценке существующей ситуации и по перспективному развитию города, что повысило качество комплексного анализа территории, позволило понять ожидания людей и, возможно, предотвратит конфликтные ситуации на следующих этапах планирования. С другой стороны, он привел к огромной работе по анализу новых данных в условиях еще не развитого для этого программного обеспечения и малого опыта работы проектировщиков с такими данными.

Конечно, активные формы гражданства и более широкое участие общественности не ограничиваются Финляндией или Северной Европой, а происходят по всему миру в различных масштабах, на разных скоростях и с разными приоритетами.

**Опыт учета мнения граждан в Германии.** В Германии общегерманские референдумы не так активно применяются на практике. Можно предположить, что это связано с заметной многополярностью германского сообщества. Как указано в Конституции ФРГ, мероприятия, связанные с перераспределением территорий федеральных земель, регулируются нормами федерального закона, который утверждается на референдуме. При этом обязательно учитывается мнение заинтересованных земель. Целью народного опроса является измерение одобрения населением предлагаемых в законе изменений принадлежности территории к конкретной федеральной земле. Если предложение народом одобряется, то в течение двух лет после проведения опроса издается федеральный закон об образовании предлагаемой земли. Решения референдума легитимны, если за них отдано простое большинство участников референдума; если число голосовавших не меньше четверти имеющих право голоса на выборах в Бундестаг. В Германии референдум остается в резерве инструментов прямой демократии. Федерация немецких земель, обладающих значительными полномочиями, балансирует на интересах региональных элит и компромиссной федеральной политике. В такой ситуации может быть оправданным то, что референдум,

как мощнейший инструмент прямой демократии, удерживается в резерве. Отличительной особенностью Германии является существование на уровне субъектов Федерации специального органа по изъятию. Он решает вопросы изъятия земли как для федеральных, так и для муниципальных нужд. Правительство федеральной земли такими полномочиями на определенную территорию наделяет конкретного госслужащего, чаще всего обладающего большим юридическим опытом работы в сфере недвижимости. И во здесь большое внимание уделяется стадии общественного обсуждения, когда проводится оповещение граждан, предоставление материалов для ознакомления. Застройку регламентирует план использования территории.

**В странах Запада органы государственной власти и некоммерческие организации регулярно готовят для муниципалитетов подробные инструкции, как эффективно провести публичные слушания.** В первую очередь такие мини-пособия оказываются полезны для органов местного самоуправления в развивающихся странах, где отсутствует релевантный опыт организации демократических процедур, однако прибегают к ним и в «старых демократиях», в частности, для обучения новых сотрудников. Большинство таких инструкций написаны в соответствии с североамериканскими стандартами публичных слушаний и лишь незначительно различаются между собой. Данный документ хотя и издается, зачастую, по инициативе и за счет бюджета органов государственной власти, не имеет статус правового акта, а представляет собой лишь сборник официально одобренных рекомендаций и справочных материалов. Ниже приводится сокращенная версия такой инструкции, составленная на основе документов, изданных правительством Канады, губернатором Нью-Йорка для муниципалитетов штата и подготовленных для правительства Украины Всемирным Банком. Представляется целесообразным, что подобные инструкции будет полезно разработать и для российских органов местного самоуправления.

Первый раздел инструкций в обязательном порядке описывает, когда и в каких случаях (в зависимости от местного законодательства) должны проводиться публичные слушания. Так в Нью-Йорке каждый закон, принятый местными органами власти, должен пройти процедуру публичных слушаний. Кроме того, указываются и другие случаи, в которых, согласно законодательству, должны проводиться публичные слушания (этот перечень практически идентичен во всех странах, где в той или иной форме проводятся

слушания по вопросам местного самоуправления): *утверждение бюджета муниципалитета, определение порядка землепользования, решения о застройке и так далее.* Кроме того, в первом разделе авторы инструкций указывают ряд предусмотренных национальным/региональным законодательством требований к проведению слушаний, в первую очередь, порядок и сроки информирования граждан о слушаниях. Порядку информирования граждан о слушаниях в инструкциях уделяется существенное внимание. Авторы инструкций подчеркивают, что сообщение о слушаниях должно в обязательном порядке содержать информацию о месте, времени и дате мероприятия, а также тему обсуждения, которая должна быть указана максимально конкретно (например, «Решение вопроса о строительстве производственного корпуса на месте пустыря по адресу 21-ая улица, 117»). Кроме того, в информационное сообщение о слушаниях рекомендовано включить: контактные данные лица, у которого заинтересованный гражданин может выяснить подробности проведения слушаний (обычно это сотрудник муниципалитета), сведения о доступных документах по вопросу слушаний, с которыми могут ознакомиться граждане, информацию о порядке внесения замечаний и предложений в повестку публичных слушаний (в том числе для тех, кто не сможет принять участия в слушаниях).

Далее в инструкциях предлагается последовательность шагов, которые необходимо предпринять при подготовке к проведению слушаний.

**Первый этап** – определение темы слушаний, проблемы и перечня потенциально заинтересованных сторон, которых следует пригласить к участию в слушаниях. В рекомендациях отдельно поясняется, что могут существовать отдельные группы населения (в

том числе жители определенных территорий), которых обсуждаемая проблема затрагивает в наибольшей степени, в связи с чем необходимо будет приложить дополнительные усилия для привлечения их к участию в слушаниях. Кроме того, важно определить, затрагивает ли обсуждаемая проблема жителей приграничных территорий (что особенно важно, когда рассматриваются вопросы, связанные с возможным нанесением вреда экологии). Необходимо также определить, кто еще должен присутствовать на слушаниях: это могут быть представители компании-застройщика, члены регионального правительства и так далее.

**Второй этап** – принятие решения о проведении слушаний. Соответствующая резолюция, принятая местным органом власти, должна содержать всю информацию о проведении слушаний. Помимо этого, должны быть направлены соответствующие распоряжения исполнительным органам муниципалитета по вопросам материально-технического обеспечения слушаний. Возможные проблемы, связанные с материально-техническим обеспечением, должны быть рассмотрены до принятия резолюции.

**Третий этап** – информирование участников слушаний. Порядок информирования обычно содержится в местном законодательстве и его общие положения просто продублированы в инструкции. Каналы информирования в большинстве случаев идентичные: закон предполагает размещение сведений в муниципальной газете или, в случае ее отсутствия, в другом печатном СМИ, распространяемом на территории муниципалитета. Кроме того, в рекомендациях подчеркивается необходимость личного оповещения лиц, чье присутствие ранее было определено как желательное.

Четвертый этап – подготовка и сбор необходимой информации (может идти третьим шагом). Рекомендовано определить члена муниципального совета, ответственного за подготовку материалов слушаний. Это могут быть карты, проектная документация, результаты экспертиз и так далее. Важно привести собранную информацию в читаемый вид и обеспечить доступ заинтересованных участников слушаний к ней.

**Пятое** – необходимо определить форму фиксации происходящего на слушаниях. В рекомендациях, подготовленных в начале 2000-х годов, говорилось о необходимости привлечь стенографиста для записи слушаний, однако сегодня все сходится на том, что в момент слушания достаточно ведения аудио или видеозаписи, которая в дальнейшем может быть переведена в текстовой формат.

**Шестое** – принятие решения о привлечении экспертов к участию в слушаниях. Члены муниципального совета должны оценить необходимость привлечения внешних экспертов, учитывая при этом стоимость их участия в слушаниях. Если будет принято положительное решение, следует назначить ответственного за работу с экспертами, который займется их приглашением, опишет проблему и сформулирует требования к работе.

**Седьмое** – назначение ведущего публичных слушаний, который будет не только обеспечивать порядок и соблюдение процедур в ходе мероприятия, но и проконтролирует полноту и своевременность подготовки отчетов по итогам слушаний, а также оповестит участников слушаний о том, какое решение по обсуждаемому вопросу в итоге было принято муниципальными властями.

**Восьмое** – необходимо определить и наладить процедуру предварительной регистрации участников, в первую очередь тех, кто намерен выступить с речью. Внесение таких участников слушаний в список и определение очередности их выступлений позволит обеспечить порядок на мероприятии.

**Девятое** – вступительное слово ведущего слушаний. Для эффективной работы очень важно не только напомнить собравшимся тему обсуждения и познакомить с приглашенными гостями слушаний, но и описать задачи, стоящие перед участниками слушаний, а также подробно, со ссылкой на устанавливающие документы, рассказать о правах и обязанностях участников слушаний, сообщить о регламенте и т.д.

**Десятое** – порядок выступлений участников слушаний, а также приема предложений и замечаний. Как отмечалось выше, задача публичных слушаний в зарубежной тради-

ции – сбор мнений и комментариев по обсуждаемой проблеме от максимально возможного числа

участников. Именно поэтому особое внимание в большинстве рекомендаций уделяется тому, как оптимально организовать соответствующие процедуры. Так ряд экспертов обращали внимание на то, что организаторы слушаний должны предусмотреть удобный механизм для сбора предложений и комментариев в письменном виде, а также иметь возможность сделать необходимое число копий полученных замечаний для удобства работы самой комиссии и СМИ. Кроме того, в регламенте слушаний важно оговорить максимальное время, выделенное на устное выступление участников слушаний, а также огласить правило, согласно которому в случае, если выступающий не укладывается в выделенный интервал (обычно 3-5 минут), ему следует направить комиссии свои тезисы в письменном виде.

Следует предусмотреть правило, согласно которому комиссия может в исключительных случаях давать дополнительное время на выступление отдельным участникам. **Регламент слушаний должен позволять участникам задавать уточняющие вопросы выступающим, однако модератор обязан всячески пресекать попытки начать дискуссию между двумя или несколькими гражданами.** Эксперты по проведению слушаний объясняют это, в том числе тем, что публичные дебаты неизбежно поднимают уровень эмоционального напряжения у собравшихся, что снижает объективность суждений и сводит на нет эффективность слушаний как механизма сбора мнений относительно местных проблем и вопросов. Для оптимизации работы слушаний следует заблаговременно составлять перечень желающих выступить, что позволит избежать конфликтов в ходе мероприятия. Лишь после того, как все участники, заранее внесшие свои фамилии в список, выступили, ведущий может дать слово тем, кто этого не сделал.

**Одиннадцатое** – переносы, перерывы, продления слушаний. **Слушания не обязательно должны проводиться за один вечер: на усмотрение комиссии, после окончания изначально отведенного на слушания времени, слушания могут быть продолжены в другой день, в том числе через некоторый промежуток времени (который может потребоваться комиссии для изучения и анализа собранного материала).** О дате, времени и месте повторных слушаний комиссия должна принять решение немедленно, и уведомить о своем решении собравшихся. Позднее следует оповестить жителей данной территории о назначении продолжения слушаний в том же порядке, как это было сделано ранее. В ходе слушаний должны быть предусмотрены плановые перерывы, комиссия также вправе назначать внеплановые для обсуждения тех или иных вопросов.

**Двенадцатое** – закрытие, завершение слушаний. Закрытие слушаний должно проходить в два этапа: сначала ведущий объявляет о завершении устной части слушаний, после чего начинается отсчет дополнительного времени, в ходе которого позволено обращаться к комиссии как с устными предложениями и комментариями, так и с письменными. Продолжительность «дополнительного времени» устанавливается на усмотрение комиссии и может составлять до суток. Только по завершении этого периода слушания можно считать закрытыми. Только после этого комиссия приступает к рассмотрению итогов публичных слушаний в контексте обсуждаемого вопроса. С материалами слушаний должны иметь возможность ознакомиться все желающие, в ряде случаев их рекомендовано публиковать в местных СМИ, а также на сайте муниципального образования.

За рубежом подобные рекомендации регулярно обновляются и распространяются по муниципалитетам силами органов государственной власти и общественных организаций. Таким образом, несмотря на то, что закон описывает лишь общий порядок проведения общественных слушаний, муниципалитеты получают все рекомендации и советы, необходимые для эффективного регулирования связанных процедур. Рекомендации могут быть представлены как в форме многостраничных инструкций, описывающих множество мелких процессуальных особенностей, так и в форме небольших брошюр. Зачастую помимо рекомендаций для членов муниципалитета такие брошюры содержат листы-справки



с базовыми сведениями о публичных слушаниях для граждан, которые должны быть вывешены в здании муниципалитета для всеобщего ознакомления.

Для того чтобы осмыслить представление современных зарубежных теоретиков делиберативной демократии о механизме работы публичных слушания, обратимся к статье Ганса Циммермана на сайте [participedia.org](http://participedia.org). Автор анализирует сложившиеся практики публичных слушаний и выделяет преимущества и недостатки слушаний с точки зрения эффективности вовлечения граждан в процесс принятия решений. «Несмотря на то, что в наши дни многие должностные лица и сами граждане критикуют практику проведения публичных слушаний, многие аспекты этого механизма остаются прекрасным примером демократии участия. Во-первых, слушания, в рамках которых граждане напрямую высказывают свое мнение по конкретной проблеме, позволяют местным властям оценить уровень поддержки или недовольства тем или иным решением по обсуждаемой проблеме. Вне зависимости от того, насколько сильно, в итоге, повлияли публичные слушания на конечное решение, этот механизм позволяет гражданам почувствовать, что их голос был услышан и учтен. Через публичные слушания граждане получают возможность влиять на своих представителей, демонстрируя им определенную информацию, поддержку или неодобрение. Другим важным преимуществом публичных слушаний является возможность учета всей широты мнений граждан, так как сама процедура слушаний не допускает доминирования в обсуждении отдельных, наиболее активных, лиц. Кроме того, жесткие ограничения по времени выступления позволяют должностным лицам услышать и учесть мнения меньшинств. Наконец, важнейшим преимуществом слушаний является общение граждан с избранными ими представителями лицом к лицу, что является существенно более действенным механизмом воздействия, чем электронные письма или письменные обращения».

При этом, несмотря на все названные преимущества, большинство авторов выделяет множество особенностей публичных слушаний, которые характеризуют их как малоэффективный механизм вовлечения граждан в управление.

**Первая проблема заключается в том, что сегодня принято проводить слушания на сравнительно поздних этапах принятия решений по местным проблемам, в результате чего граждане, в массе своей, приходят для того, чтобы раскритиковать решения органа власти, а не обсудить преимущества или недостатки того или иного выхода из сложившейся ситуации, так как уверены, что решение уже принято без их участия.**

**Вторая проблема – структура встречи.** На публичных слушаниях граждане, как правило, могут лишь выступить с краткой речью, в которой обозначают свою позицию, а времени под обсуждение этих мнений не выделяется. Такой формат практически исключает возможность коммуникации между участниками слушаний, а значит – не способствует развитию и изменению точек зрения собравшихся.

**Третья проблема заключается в том, что на слушаниях рассматривают вопросы, требующие профессиональных знаний, которыми большинство жителей не обладают, что затрудняет коммуникацию и мешает выносить взвешенные суждения.**

**Четвертая проблема заключается в том, что в публичных слушаниях в той или иной форме участвует менее 25% населения, причем обычно собравшиеся – это наиболее образованные и обеспеченные категории граждан, что делает итоги слушаний нерепрезентативными.**

**Наконец, исследователи публичных слушаний не раз наблюдали, что высказанные на слушаниях суждения зачастую оказываются полярными, что делает невозможным нахождение компромисса и сводит на нет все усилия, затраченные на подготовку и проведение слушаний».**

Анализируя критику Циммермана, хочется отметить, что запрет дискуссий между участниками является важной особенностью публичных слушаний за рубежом, позволяющим выслушать все возможные мнение и избегать конфликтов между собравшимися.

При этом проблема недостаточной компетентности участников слушаний, о которой говорил эксперт, представляется разрешимой: представители муниципалитета должны, в случае вынесения на обсуждение сложной проблемы, разъяснить в информационных материалах основные особенности и базовые термины обсуждаемого проекта. Напротив, проблема не репрезентативности и низкого уровня участия граждан в публичных слушаниях действительно является серьезной, и для её преодоления вместо или одновременно с публичными слушаниями необходимо использовать и другие механизмы выявления мнений граждан по проблемам местного управления.

Таким образом, существующая сегодня модель проведения публичных слушаний необходимо модернизировать. В частности, рекомендует представителям муниципальных властей и другим членами комиссии на публичных слушаниях публично комментировать каждое высказанное гражданами замечание, тем самым предоставляя им обратную связь в ответ на их выступления. Кроме того, такая практика повысит осведомленность участников слушаний о проблеме и позволит понять, почему муниципальные чиновники по итогам слушаний приняли то, а не иное решение. Другая рекомендация направлена на то, чтобы преодолеть доминирование активных

участников слушаний и позволить высказаться тем, кто придерживается непопулярного, неразделяемого большинством мнения по проблеме. Так, модератора слушаний должен специально подчеркивать необходимость оглашения всех существующих мнений, как устно, так и в письменном виде, а также создавать максимально комфортные условия для ведения дискуссии, чтобы способствовать желанию высказаться собравшимся. Как упоминалось ранее, в зарубежной практике публичные слушания воспринимаются не только как способ обеспечения участия жителей в управлении территорией, но, в первую очередь, как механизм выяснения мнения граждан по тем или иным вопросам управления, позволяющий муниципальным властям повысить качество своей работы. Принимая во внимание вторую цель, следует заметить, что вместе с публичными слушаниями применяются и другие механизмы, некоторые из которых, по словам упомянутого ранее Курта Шиндлера, оказываются эффективнее слушаний. Более того, в ряде стран данные практики полностью заменили публичные слушания. Некоторые механизмы, которые могут в перспективе заместить публичные слушания (или начнут применяться вместе с ними) и в нашей стране, причем, некоторые из них уже реализованы в России и успешно применяются в проектах «открытого правительства»:

**1. «Комиссия электронных бюллетеней» (Electronic Bulletin Boards)**, или создание электронной коммуникационной площадки. Потенциально, наиболее легкий и доступный способ организации коммуникации муниципальных властей с жителями, использующий различные каналы интернет-взаимодействия, от сайтов и форумов до специальных чатов. Целевой аудиторией таких методов обычно является широкий круг граждан, так как сетевая коммуникация может обеспечить большой охват за минимальные средства. На сегодняшний день не существует однозначно доминирующей модели организации взаимодействия с жителями при помощи интернета: в различных муниципалитетах используют различные механизмы и подходы.

Таким образом, приняв решение о разработке средства электронной коммуникации с жителями, очень важно заблаговременно определить цель этой коммуникации, чтобы сформировать оптимальный дизайн инструмента. Для того чтобы эффективно внедрить ту или иную модель электронной коммуникации с гражданами, необходимо обеспечить её широкую рекламу и продвижение, так как для большинства граждан данный инструмент будет новым. Отдельное внимание также следует уделять переподготовке персонала муниципалитета, ответственного за работу с системой электронной коммуникации. Несомненным преимуществом обсуждения местных вопросов на специально разработанной электронной площадке является непрерывность её функционирования, что, несомненно, удобно для жителей, не готовых подстраивать свой график под расписание публичных слушаний и прочих дискуссионных мероприятий. Другое важное преимущество – воз-

возможность оценивать эффективность работы площадки на основании множества числовых показателей, автоматически собираемых системой (от количества посетителей до среднего времени пребывания на площадке и динамики активности). Несмотря на то, что создание сетевой площадки, дополняющей очные публичные слушания, требует существенных вложений (при условии разработки сервиса «с нуля»), дальнейшее её использование сопряжено с гораздо меньшими затратами, чем при использовании других механизмов. Важным преимуществом электронной площадки является возможность оперативно предоставлять участникам обсуждения большие объемы мультимедийной информации (планов, схем, документов, фотографий и видеозаписей). Следует учитывать, что в случае, если проникновение Интернета на территории муниципалитета не превышает 50%, следует продолжать использовать традиционные очные механизмы вовлечения граждан в обсуждение местных проблем.

**2. «Дни открытых дверей» («Open House»).** Проведение дня открытых дверей в муниципалитете подразумевает проведение продолжительной (до 10 часов) неструктурированной встречи жителей с чиновниками муниципалитета и обсуждение с ними широкого круга различных тем. Зачастую дни открытых дверей могут сопровождаться отчетом муниципальных властей перед гражданами (подразумевающим как устное выступление руководства, так и раздачу печатной версии отчета). День открытых дверей, при правильной организации, позволяет сотрудникам муниципалитета выяснить мнения различных слоев населения по широкому кругу проблем и вопросов, что особенно важно при планировании дальнейшей работы муниципальных властей. В отличие от публичных слушаний, сфокусированных на какой-то одной проблеме, участники дня открытых дверей обсуждают множество тем. В связи с тем, что при проведении дней открытых дверей принципиальное значение имеет количество привлеченных участников, рекомендуется проводить мероприятие в две сессии: одну во вторую половину одного из будних дней, другую – в выходной. Приглашать граждан на день открытых дверей следует за несколько недель до мероприятия (таким образом, в зарубежной практике дням открытых дверей уделяют больше внимания, чем публичным слушаниям). Для проведения дня открытых дверей достаточно 5-6 сотрудников муниципалитета, однако это должны быть наиболее коммуникабельные и общительные работники. В ходе подготовки ко дню открытых дверей необходимо подготовить подробные ответы на наиболее вероятные вопросы, а также определить, по каким темам важно выяснить мнение жителей. Каждому участнику дня открытых дверей должен быть вручен опросный лист, содержащий как вопросы по работе муниципалитета, так и по организации самого мероприятия. В случае, если в период проведения дня открытых дверей муниципалитет рассматривает какой-либо значимый вопрос, который будет вынесен/выносился ранее на публичные слушания, следует привлечь на день открытых дверей лиц, которые могут дать комментарии по данному вопросу, который, с большой вероятностью, будет поднят участниками дня открытых дверей. Сотрудники муниципалитета, участвующие в дне открытых дверей, должны фиксировать ход беседы с жителями и по истечению дня открытых дверей предоставлять общий отчет членам муниципального совета, которые, в свою очередь, должны отчитаться о проведении дня открытых дверей и сделанных по его итогам выводов в местных СМИ или рассылке для участников. Главным преимуществом дня открытых дверей является неформальная коммуникация и отсутствие жесткой структуры мероприятия, что позволяет его участникам свободно распоряжаться своим временем и принимать участие в мероприятии в той степени, в какой они считают нужным. В то же время следует учесть, что проведение дней открытых дверей отнимает много времени у служащих (равно как и обработка собранной в ходе мероприятия неструктурированной информации).

**3. «Гражданский воркшоп» («Citizen Workshop»).** Гражданский воркшоп является инструментом, позволяющим организовать обмен мнениями между сторонниками различных точек зрения и наладить между ними конструктивную дискуссию под руководством модератора. На сегодняшний день данный метод широко распространен в Велико-

британии, где применяет гораздо чаще метода публичных слушаний. Вот что говорил о воркшопах Бен Пэйдж, исследователь проблем местного самоуправления из института MORI, Великобритания: «Гражданский воркшоп обычно продолжается целый день, и в нём участвуют 20-30 представителей различных социальных групп. Например, если проводить воркшоп в Сибири, то нужно будет взять в Новосибирске представителей национальных меньшинств, нефтяников, продавцов, бизнесменов – и собрать их всех в одном месте. Идея этого метода возникла, в частности, потому что политики в Великобритании не хотели тратить своё время на поездки, и мы решили, что было бы хорошо собрать представителей различных социальных групп в Лондоне – привезти их на самолётах, автобусах, поездах – людей с уровнем дохода от самого нижнего до самого высокого. По сравнению с фокус-группой этот метод имеет следующее преимущество: мы собираем людей, которые, как правило, в реальной жизни, не встречаются, и во взаимодействии друг с другом их мнение может меняться. Кроме того, в течение целого дня можно более глубоко исследовать проблему, дать дополнительную информацию участникам, провести дискуссию между ними». Проведение воркшопа представляет собой четко структурированный процесс. На первом этапе участники разбиваются на несколько групп, и проводится первая серия фокус-групп. Группы формируются по принципу единства: например, группа мужчин среднего достатка, группа студентов, группа женщин-домохозяек и так далее. На этом этапе определяется начальное мнение участников о муниципалитете, о качестве работы чиновников, их взгляды на местные проблемы в целом и центральную тему воркшопа в частности. После этого все участники собираются вместе в одной комнате, и политики, чиновники выступают перед ними с презентацией о приоритетах муниципалитета, об обсуждаемой проблеме, например, повышении налога. Время выступлений ограничено 15 минутами, и, кроме того, обсуждения после выступлений не проводятся. Далее все участники снова разбиваются по группам, и в этой серии фокус-групп определяется, как они восприняли предложенную информацию, как поменялось их мнение о муниципалитете, что они думают по заданной проблеме – например, правильные ли приоритеты избрал муниципалитет, нужно ли повышать налоги или оставить их на прежнем уровне. На этой стадии выявляется не только мнение каждой из групп, но и те аргументы, которые участники используют, чтобы обосновать свою позицию.

При разбивке на эти фокус-группы можно использовать те же группы, которые были вначале на первой стадии, а можно разбить их по другим группам, чтобы посмотреть, как воспринялась информация представителями различных социальных групп.

На следующей стадии все участники ещё раз собираются вместе, и проводится общее обсуждение. Здесь предстоит решить 2 задачи: 1) сравнить мнения различных групп, их аргументы. Если до этого проводились отдельные фокус-группы, которые вели разные модераторы, каждый со своим субъективным восприятием, то здесь точно видно, различаются ли позиции разных групп или совпадают; 2) проследить, как аргументы одной группы влияют на позицию других групп – выявить наиболее сильные доводы, которые позволяют изменить мнения групп. Отбору участников воркшопа следует уделить особое внимание: среди них должны присутствовать представители основных значимых социальных слоев, в том числе маргинализированные группы населения. При проведении воркшопа ключевую роль играет модератор, от качества работы которого зависит эффективность мероприятия.

**4. «Метод Шаретт» («Design Charrette»).** Слово «шаретт» происходит от французского *chariot* (в переводе – колесница). Изначально шаретт называли собрание студентов, изучающих искусства – архитектуру или живопись, в ходе которого они коллективно (и обычно, за короткий срок) готовили учебный проект. Применительно к муниципальному управлению методом шаретт сегодня называют коллективную работу жителей, дизайнеров и архитекторов, разрабатывающих дизайнерские решения для того или иного градостроительного проекта. В ходе проведения встречи по методу шаретт, собравшиеся граждане разбиваются на группы по 6-8 человек, к которым подключаются специально при-

глашенные художники и архитекторы. В ходе проведения встречи группы предлагают собственные проекты и градостроительные решения, лучшие из которых определяются при помощи голосования. Ключевую роль при работе данных групп играет квалификация привлеченных архитекторов и дизайнеров, которые должны суметь обеспечить участие граждан в творческом процессе и максимально точно отразить в своем проекте их идеи и предложения. Метод шаретт на сегодняшний день является уникальным инструментом, позволяющим вовлекать граждан не только в принятие решений на местном уровне, но и обеспечивающий их участие в творческом процессе, связанном с градостроительной деятельностью. Одним из оптимальных вариантов проведения встреч по методу шаретт является их объединение с днем открытых дверей. При этом метод шаретт, обыкновенно, является затратным мероприятием, что обусловлено привлечением большого количества внешних специалистов.

**5. Социологические опросы и «панель граждан» («Citizen Panel»).** За рубежом многие муниципалитеты широко применяют метод социологических опросов для выяснения мнения граждан по тем или иным управленческим проектам. Однако сам по себе социологический опрос является сравнительно распространенной технологией и в России (хотя он редко применяемой для нужд муниципального управления). «Панели граждан», которые, фактически, являются лишь инструментальным дополнением к опросам, в нашей стране практически не распространены. При проведении опроса неизбежно возникает вопрос формирования выборки граждан. Для получения достоверных результатов выборка должна быть репрезентативной, т.е. в ней должны быть в равной степени представлены различные группы горожан. В отечественной практике для обеспечения репрезентативности обычно используются квоты по двум признакам (в исключительных случаях – по трём) – по полу и возрасту, что не гарантирует высокую точность. В Великобритании и других западных странах используются 5-8 различных квот, среди которых квоты по полу, возрасту, этническому положению, состоянию занятости, месту проживания. Соответственно, сформировать такую выборку сложнее, чем обычную (при квоте по 2-3 признакам). Поэтому прибегают к панельному исследованию, т.е. формируют выборку граждан один раз, а потом постоянно опрашивают их. Панели горожан существуют во многих городах Великобритании. Обычно формируют панель из 1000 – 3000 человек, и проводят на её базе около 4 раз в год различные опросы или фокус-группы.

**6. «Гражданский форум» («Civil forum»).** На уровне районов муниципалитета организуются собрания жителей. На форум приглашаются все желающие с близлежащей территории. Обычно количество участников составляет порядка 100 человек. Организацией форума занимается орган местного самоуправления. Но жители района имеют возможность подать свои предложения по формированию повестки встречи. На форуме выступают как жители, так и представители муниципалитетов. С помощью этой формы взаимодействия муниципалитет получает возможность проинформировать жителей о своей работе, а также получить информацию от населения о его проблемах. Кроме форумов, работающих на территориальной основе, существуют форумы и в различных сферах деятельности. Например, в Бредфорде (Великобритания) есть форум по гигиене и охране труда, форум владельцев домов, форум по продовольствию. Главной особенностью форумов является регулярность их проведения, что позволяет отслеживать мнение жителей по тем или иным вопросам в динамике и корректировать политику местных властей сообразно этим наблюдениям.

**7. Фокус-группы («Focus group»).** На сегодняшний день все большую популярность в мире получает использование метода фокус-групп на этапе обсуждения вопросов местного самоуправления. Фокус-группа – один из способов проведения качественных социологических исследований. Он заключается в организации дискуссии в небольшой, отобранной по особым критериям группе людей. Во время дискуссии ведущий «фокусирует» участников на вопросах интересующих исследователей, с целью получения от них

глубинной информации по заданным темам. Среднее количество участников фокус- группы – от 6 до 10 человек, обычная ее продолжительность – от полутора до трех часов.

Самое важное, что позволяют делать фокус-группы, – исследовать отношения (мнения) населения, глубоко изучать их причины. Фокус-группы отвечают на вопросы: «что думают люди» и «почему они думают именно так». Социологические опросы, например, могут ответить лишь на вопрос: «сколько таких людей». Преимуществом фокус- групп является сравнительная простота их проведения, а также небольшая стоимость, что зачастую играет критическую роль для муниципальных властей. В то же время, важно учитывать, что одно из правил организации эффективной дискуссии в ходе фокус-групп является однородность состава их участников. Принимая во внимание то, что муниципальные правовые акты и существенные решения местных властей оказывают влияние на все население данной территории, при проведении фокус-группового исследование необходимо изучить мнение всех социальных групп, представленных среди населения. Таким образом, в городах, для которых характерна высокая степень дифференциации населения, метод фокус-групп теряет свою привлекательность, так как число исследований, которое необходимо провести для учета мнений всех жителей возрастает.

Подводя итоги проведенному анализу зарубежного опыта проведения публичных слушаний, надлежит отметить следующее. В современном виде формализованные публичные слушания возникли за рубежом только в XX веке, однако их истоки многие авторы отмечают подобные практики еще в Древней Греции. Сегодня родиной публичных слушаний по праву являются США, где власти обязали муниципалитеты проводить общественные слушания еще в начале прошлого столетия. **Важно понимать, что целью публичных слушаний за рубежом является не столько обеспечение участия жителей в управлении, сколько сбор мнений граждан о том или ином проекте, предполагаемом к реализации на территории муниципалитета.** Таким образом, главным заинтересованным лицом здесь предстаёт сам муниципалитет (или муниципальный совет), конечной целью которого является принятие управленческих решений, удовлетворяющих интересам большинства групп населения и не вызывающих сопротивления граждан. Принимая во внимание эту заинтересованность, законодательство западных стран не предъявляет жестких требований к проведению слушаний. При этом правительства и общественные организации регулярно выпускают и распространяют по муниципалитетам сборники рекомендаций, призванные помочь местным властям эффективно проводить слушания и работать с населением. Основываясь на материалах этих рекомендаций, целесообразно разработать аналогичный методический документ, адаптированный под российские реалии. Важно также учитывать, что на сегодняшний день многие зарубежные эксперты ставят под сомнение эффективность публичных слушаний и предлагают замещать или комбинировать их с другими, описанными выше инструментами.

**Раздел 4. Анализ изменений Градостроительного кодекса Российской Федерации, вступающих в силу в 2018 году, в части регламентации форм и процедур участия граждан в обсуждении решений градостроительных решений, в том числе анализ применимости положений статьи 5.1. Градостроительного кодекса Российской Федерации к правоотношениям в Санкт-Петербурге с учётом положений статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации; анализ обязательности установления процедур общественного обсуждения и публичных слушаний и соотношения указанных процедур**

Основными новеллами 455-ФЗ стало введение новых форм института публичных слушаний, а также установления общих положений порядка их регламентации.

В новой редакции появилась статья 5.1 ГрК РФ, согласно которой в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства 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 (далее также в настоящей статье - проекты) в соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и с учетом положений настоящего Кодекса проводятся общественные обсуждения или публичные слушания, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом и другими федеральными законами.

2. Участниками общественных обсуждений или публичных слушаний 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, являются граждане, постоянно проживающие на территории, в отношении которой подготовлены данные проекты, правообладатели находящихся в границах этой территории земельных участков и (или) расположенных на них объектов капитального строительства, а также правообладатели помещений, являющихся частью указанных объектов капитального строительства.

3. Участниками общественных обсуждений или публичных слушаний по 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 являются граждане, постоянно проживающие в пределах территориальной зоны, в границах которой расположен земельный участок или объект капитального строительства, в отношении которых подготовлены данные проекты, правообладатели находящихся в границах этой территориальной зоны земельных участков и (или) расположенных на них объектов капитального строительства, граждане, постоянно проживающие в границах земельных участков, прилегающих к земельному участку, в отношении которого подготовлены данные проекты, правообладатели таких земельных участков или расположенных на них объектов капитального строи-

тельства, правообладатели помещений, являющихся частью объекта капитального строительства, в отношении которого подготовлены данные проекты, а в случае, предусмотренном частью 3 статьи 39 настоящего Кодекса, также правообладатели земельных участков и объектов капитального строительства, подверженных риску негативного воздействия на окружающую среду в результате реализации данных проектов.

4. Процедура проведения общественных обсуждений состоит из следующих этапов:

1) оповещение о начале общественных обсуждений;

2) размещение проекта, подлежащего рассмотрению на общественных обсуждениях, и информационных материалов к нему на официальном сайте уполномоченного органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (далее в настоящей статье - официальный сайт) и (или) в государственной или муниципальной информационной системе, обеспечивающей проведение общественных обсуждений с использованием информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (далее также - сеть "Интернет"), либо на региональном портале государственных и муниципальных услуг (далее в настоящей статье - информационные системы) и открытие экспозиции или экспозиций такого проекта;

3) проведение экспозиции или экспозиций проекта, подлежащего рассмотрению на общественных обсуждениях;

4) подготовка и оформление протокола общественных обсуждений;

5) подготовка и опубликование заключения о результатах общественных обсуждений.

5. Процедура проведения публичных слушаний состоит из следующих этапов:

1) оповещение о начале публичных слушаний;

2) размещение проекта, подлежащего рассмотрению на публичных слушаниях, и информационных материалов к нему на официальном сайте и открытие экспозиции или экспозиций такого проекта;

3) проведение экспозиции или экспозиций проекта, подлежащего рассмотрению на публичных слушаниях;

4) проведение собрания или собраний участников публичных слушаний;

5) подготовка и оформление протокола публичных слушаний;

6) подготовка и опубликование заключения о результатах публичных слушаний.

6. Оповещение о начале общественных обсуждений или публичных слушаний должно содержать:

1) информацию о проекте, подлежащем рассмотрению на общественных обсуждениях или публичных слушаниях, и перечень информационных материалов к такому проекту;

2) информацию о порядке и сроках проведения общественных обсуждений или публичных слушаний по проекту, подлежащему рассмотрению на общественных обсуждениях или публичных слушаниях;

3) информацию о месте, дате открытия экспозиции или экспозиций проекта, подлежащего рассмотрению на общественных обсуждениях или публичных слушаниях, о сроках проведения экспозиции или экспозиций такого проекта, о днях и часах, в которые возможно посещение указанных экспозиции или экспозиций;

4) информацию о порядке, сроке и форме внесения участниками общественных обсуждений или публичных слушаний предложений и замечаний, касающихся проекта, подлежащего рассмотрению на общественных обсуждениях или публичных слушаниях.

7. Оповещение о начале общественных обсуждений также 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.

8. Оповещение о начале общественных обсуждений или публичных слушаний:

1) не позднее чем за семь дней до дня размещения на официальном сайте или в информационных системах проекта, подлежащего рассмотрению на общественных обсуждениях или публичных слушаниях, подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, а также в случае, если это предусмотрено муниципальными правовыми актами, в иных средствах массовой информации;

2) распространяется на информационных стендах, оборудованных около здания уполномоченного на проведение общественных обсуждений или публичных слушаний органа местного самоуправления, в местах массового скопления граждан и в иных местах, расположенных на территории, в отношении которой подготовлены соответствующие проекты, и (или) в границах территориальных зон и (или) земельных участков, указанных в части 3 настоящей статьи (далее - территория, в пределах которой проводятся общественные обсуждения или публичные слушания), иными способами, обеспечивающими доступ участников общественных обсуждений или публичных слушаний к указанной информации.

9. В течение всего периода размещения в соответствии с пунктом 2 части 4 и пунктом 2 части 5 настоящей статьи проекта, подлежащего рассмотрению на общественных обсуждениях или публичных слушаниях, и информационных материалов к нему проводятся экспозиция или экспозиции такого проекта. В ходе работы экспозиции должны быть организованы консультирование посетителей экспозиции, распространение информационных материалов о проекте, подлежащем рассмотрению на общественных обсуждениях или публичных слушаниях. Консультирование посетителей экспозиции осуществляется представителями уполномоченного на проведение общественных обсуждений или публичных слушаний органа местного самоуправления или созданного им коллегиального совещательного органа (далее - организатор общественных обсуждений или публичных слушаний) и (или) разработчика проекта, подлежащего рассмотрению на общественных обсуждениях или публичных слушаниях.

10. В период размещения в соответствии с пунктом 2 части 4 и пунктом 2 части 5 настоящей статьи проекта, подлежащего рассмотрению на общественных обсуждениях или публичных слушаниях, и информационных материалов к нему и проведения экспозиции или экспозиций такого проекта участники общественных обсуждений или публичных слушаний, прошедшие в соответствии с частью 12 настоящей статьи идентификацию, имеют право вносить предложения и замечания, касающиеся такого проекта:

1) посредством официального сайта или информационных систем (в случае проведения общественных обсуждений);

2) в письменной или устной форме в ходе проведения собрания или собраний участников публичных слушаний (в случае проведения публичных слушаний);

3) в письменной форме в адрес организатора общественных обсуждений или публичных слушаний;

4) посредством записи в книге (журнале) учета посетителей экспозиции проекта, подлежащего рассмотрению на общественных обсуждениях или публичных слушаниях.

11. Предложения и замечания, внесенные в соответствии с частью 10 настоящей статьи, подлежат регистрации, а также обязательному рассмотрению организатором общественных обсуждений или публичных слушаний, за исключением случая, предусмотренного частью 15 настоящей статьи.

12. Участники общественных обсуждений или публичных слушаний в целях идентификации представляют сведения о себе (фамилию, имя, отчество (при наличии), дату рождения, адрес места жительства (регистрации) - для физических лиц; наименование, основной государственный регистрационный номер, место нахождения и адрес - для юридических лиц) с приложением документов, подтверждающих такие сведения. Участники

общественных обсуждений или публичных слушаний, являющиеся правообладателями соответствующих земельных участков и (или) расположенных на них объектов капитального строительства и (или) помещений, являющихся частью указанных объектов капитального строительства, также представляют сведения соответственно о таких земельных участках, объектах капитального строительства, помещениях, являющихся частью указанных объектов капитального строительства, из Единого государственного реестра недвижимости и иные документы, устанавливающие или удостоверяющие их права на такие земельные участки, объекты капитального строительства, помещения, являющиеся частью указанных объектов капитального строительства.

13. Не требуется представление указанных в части 12 настоящей статьи документов, подтверждающих сведения об участниках общественных обсуждений (фамилию, имя, отчество (при наличии), дату рождения, адрес места жительства (регистрации) - для физических лиц; наименование, основной государственный регистрационный номер, место нахождения и адрес - для юридических лиц), если данными лицами вносятся предложения и замечания, касающиеся проекта, подлежащего рассмотрению на общественных обсуждениях, посредством официального сайта или информационных систем (при условии, что эти сведения содержатся на официальном сайте или в информационных системах). При этом для подтверждения сведений, указанных в части 12 настоящей статьи, может использоваться единая система идентификации и аутентификации.

14. Обработка персональных данных участников общественных обсуждений или публичных слушаний осуществляется с учетом требований, установленных Федеральным законом от 27 июля 2006 года N 152-ФЗ "О персональных данных".

15. Предложения и замечания, внесенные в соответствии с частью 10 настоящей статьи, не рассматриваются в случае выявления факта представления участником общественных обсуждений или публичных слушаний недостоверных сведений.

16. Организатором общественных обсуждений или публичных слушаний обеспечивается равный доступ к проекту, подлежащему рассмотрению на общественных обсуждениях или публичных слушаниях, всех участников общественных обсуждений или публичных слушаний (в том числе путем предоставления при проведении общественных обсуждений доступа к официальному сайту, информационным системам в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг и (или) помещениях органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, подведомственных им организаций).

17. Официальный сайт и (или) информационные системы должны обеспечивать возможность:

1) проверки участниками общественных обсуждений полноты и достоверности отражения на официальном сайте и (или) в информационных системах внесенных ими предложений и замечаний;

2) представления информации о результатах общественных обсуждений, количестве участников общественных обсуждений.

18. Организатор общественных обсуждений или публичных слушаний подготавливает и оформляет протокол общественных обсуждений или публичных слушаний, в котором указываются:

1) дата оформления протокола общественных обсуждений или публичных слушаний;

2) информация об организаторе общественных обсуждений или публичных слушаний;

3) информация, содержащаяся в опубликованном оповещении о начале общественных обсуждений или публичных слушаний, дата и источник его опубликования;

4) информация о сроке, в течение которого принимались предложения и замечания участников общественных обсуждений или публичных слушаний, о территории, в пределах которой проводятся общественные обсуждения или публичные слушания;

5) все предложения и замечания участников общественных обсуждений или публичных слушаний с разделением на предложения и замечания граждан, являющихся уча-

стниками общественных обсуждений или публичных слушаний и постоянно проживающих на территории, в пределах которой проводятся общественные обсуждения или публичные слушания, и предложения и замечания иных участников общественных обсуждений или публичных слушаний.

19. К протоколу общественных обсуждений или публичных слушаний прилагается перечень принявших участие в рассмотрении проекта участников общественных обсуждений или публичных слушаний, включающий в себя сведения об участниках общественных обсуждений или публичных слушаний (фамилию, имя, отчество (при наличии), дату рождения, адрес места жительства (регистрации) - для физических лиц; наименование, основной государственный регистрационный номер, место нахождения и адрес - для юридических лиц).

20. Участник общественных обсуждений или публичных слушаний, который внес предложения и замечания, касающиеся проекта, рассмотренного на общественных обсуждениях или публичных слушаниях, имеет право получить выписку из протокола общественных обсуждений или публичных слушаний, содержащую внесенные этим участником предложения и замечания.

21. На основании протокола общественных обсуждений или публичных слушаний организатор общественных обсуждений или публичных слушаний осуществляет подготовку заключения о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний.

22. В заключении о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний должны быть указаны:

1) дата оформления заключения о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний;

2) наименование проекта, рассмотренного на общественных обсуждениях или публичных слушаниях, сведения о количестве участников общественных обсуждений или публичных слушаний, которые приняли участие в общественных обсуждениях или публичных слушаниях;

3) реквизиты протокола общественных обсуждений или публичных слушаний, на основании которого подготовлено заключение о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний;

4) содержание внесенных предложений и замечаний участников общественных обсуждений или публичных слушаний с разделением на предложения и замечания граждан, являющихся участниками общественных обсуждений или публичных слушаний и постоянно проживающих на территории, в пределах которой проводятся общественные обсуждения или публичные слушания, и предложения и замечания иных участников общественных обсуждений или публичных слушаний. В случае внесения несколькими участниками общественных обсуждений или публичных слушаний одинаковых предложений и замечаний допускается обобщение таких предложений и замечаний;

5) аргументированные рекомендации организатора общественных обсуждений или публичных слушаний о целесообразности или нецелесообразности учета внесенных участниками общественных обсуждений или публичных слушаний предложений и замечаний и выводы по результатам общественных обсуждений или публичных слушаний.

23. Заключение о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещается на официальном сайте и (или) в информационных системах.

24. Уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования на основании положений настоящего Кодекса определяются:

1) порядок организации и проведения общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам;

2) организатор общественных обсуждений или публичных слушаний;

- 3) срок проведения общественных обсуждений или публичных слушаний;
- 4) официальный сайт и (или) информационные системы;
- 5) требования к информационным стендам, на которых размещаются оповещения о начале общественных обсуждений или публичных слушаний;
- 6) 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;
- 7) 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.

25. Срок проведения общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам правил благоустройства территорий со дня опубликования оповещения о начале общественных обсуждений или публичных слушаний до дня опубликования заключения о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может быть менее одного месяца и более трех месяцев.

## ***Раздел 5. Актуальность форм участия граждан и юридических лиц в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности, земельных отношений и других областях с учетом изменений федерального законодательства. Возможность наступления ответственности за нарушения законодательства и прав граждан в области участия в принятии градостроительных и иных решений***

Согласно ст. 5. 1 ГрК РФ процедура проведения общественных обсуждений состоит из следующих этапов:

- 1) оповещение о начале общественных обсуждений;
  - 2) размещение проекта, подлежащего рассмотрению на общественных обсуждениях, и информационных материалов к нему на официальном сайте уполномоченного органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (далее в настоящей статье - официальный сайт) и (или) в государственной или муниципальной информационной системе, обеспечивающей проведение общественных обсуждений с использованием информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (далее также - сеть "Интернет"), либо на региональном портале государственных и муниципальных услуг (далее в настоящей статье - информационные системы) и открытие экспозиции или экспозиций такого проекта;
  - 3) проведение экспозиции или экспозиций проекта, подлежащего рассмотрению на общественных обсуждениях;
  - 4) подготовка и оформление протокола общественных обсуждений;
  - 5) подготовка и опубликование заключения о результатах общественных обсуждений.
5. Процедура проведения публичных слушаний состоит из следующих этапов:
- 1) оповещение о начале публичных слушаний;
  - 2) размещение проекта, подлежащего рассмотрению на публичных слушаниях, и информационных материалов к нему на официальном сайте и открытие экспозиции или экспозиций такого проекта;
  - 3) проведение экспозиции или экспозиций проекта, подлежащего рассмотрению на публичных слушаниях;
  - 4) проведение собрания или собраний участников публичных слушаний;
  - 5) подготовка и оформление протокола публичных слушаний;
  - 6) подготовка и опубликование заключения о результатах публичных слушаний.

Таким образом, основными отличиями данных форм является наличие стадии собрания, а критерием необходимость личного присутствия, либо возможность участия дистанционно. Такое положение вещей вызвано существенным изменением законопроекта Минстроя России в ГД РФ.

Почему рассуждая о публичных слушаниях, мы, в первую очередь рассматриваем так называемые муниципальные слушания, то есть организуемые на местном уровне? Это объясняется просто. Выше мы определили, что для успешного проведения слушаний необходима непосредственная (и, возможно, продолжительная) коммуникация граждан той или иной территории и представителей власти. Принимая во внимание ограниченные, как технически, так и организационно, возможности осуществления диалога между большими скоплениями людей, мы заключаем, что на данном этапе развития, публичные слушания уместно проводить на местном уровне и при решении тех или иных локальных проблем.

Тем не менее, с распространением Интернета и расширением коммуникационных возможностей благодаря IT-технологиям.

## ***Раздел 6. Выводы экспертной работы по подготовке аналитических материалов, необходимых для принятия решения о целесообразности внесения изменений в Закон Санкт-Петербурга от 20 июля 2006 г. № 400-61 «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге».***

Именно в начале XXI века выходит ряд теоретических работ, посвященных осмыслению феномена демократии обсуждения и ее институтов в системе современной демократии. В то же время отсутствует достаточная теоретическая база, которая могла бы не только обосновать необходимость реализации этих институтов, но и предложить наилучшие механизмы их реализации, открыть перспективы развития институтов делиберативной демократии в России в условиях становления современного информационного общества и правового государства. От уровня исследования этой проблемы во многом зависит выработка современных подходов к решению таких актуальных проблем, как проблемы организации публичной власти и участия населения в ее осуществлении, разработки системы конституционного и муниципального законодательства в этой сфере и др.

Публичные слушания, являясь одним из институтов демократии, – это инструмент участия и обсуждения, обеспечивающий активное взаимодействие власти и общества, их конструктивный диалог.

Но используя современные механизмы власть зачастую не слышит граждан, лишь имитируя процесс обсуждения проектов документации и участие населения в выработке взаимоприемлемых решений. Однако здесь и значительная часть вины лежит на гражданах, не желающих более вовлеченно участвовать в поиске взаимовыгодных аргументированных компромиссов, основанных на подготовке и изучении информации, повышении уровня своих знаний, необходимых для поиска решения. Зачастую превращая публичные собрания в балаган, позволяя манипулировать собой.

В то же время, несмотря на начавшийся процесс анализа теории демократии обсуждения и публичных слушаний, как одного из ее институтов, в современной юридической литературе остается множество вопросов, научное исследование которых не осуществлялось. Так, в недостаточной мере исследована сущность института публичных слушаний, не проработаны содержание понятия «публичные слушания», их предмет, недостаточно исследован механизм их реализации. Также не проведен сравнительно-правовой анализ института публичных слушаний и других институтов гражданского участия, не разработаны вопросы методологии исследования институтов демократии участия, которые подлежат рассматриваться как институты непосредственной демократии.

Также важно выработать четкие представления о публичных слушаниях как институте демократии обсуждения, их специфических особенностях, месте, которое они занимают среди других конституционно-правовых институтов, механизме и стадиях их реализации. Это поможет избежать негативных последствий, которые сопровождают правовое регулирование и правоприменение в странах, чья экономическая и социально-политическая система находится в процессе перехода от одного состояния к другому.

В основу проекта легла гипотеза о том, что на сегодняшний день в России институт публичных слушаний не развит и не выполняет в полной мере возложенных на него функций. Такое предположение представляется обоснованным в связи с тем, что многими экспертами критикуется сегодня качество муниципального управления в России в целом.

В качестве основных проблем, препятствующих проведению эффективных публичных слушаний, были выделены:

- неосведомленность представителей муниципальных органов власти о возможностях использования механизма публичных слушаний для повышения качества управления на местном уровне;

- нехватка опыта у представителей муниципальных органов власти в деле организации публичных слушаний, связанная, в том числе, с незнанием передовых отечественных и зарубежных практик проведения слушаний;

- нежелание отдельных муниципалитетов привлекать к проведению публичных слушаний граждан с целью недопущения их свободного волеизъявления по наиболее острым общественно значимым проблемам и другие проявления «оппортунистического» поведения со стороны местных чиновников.

Важной причиной неразвитости общественных слушаний в России может быть низкий уровень политической и гражданской активности населения, однако мы изначально оставляем за рамками данного проекта задачи, связанные с повышением сознательности российских граждан и фокусируемся на проблемах в работе муниципалитетов и нормативно-законодательной базе.

Принимая во внимание три обозначенные выше проблемы (неосведомленность, нехватка опыта, нежелание привлекать), мы обозначили в качестве главной цели проекта разработку единого стандарта проведения публичных слушаний. На сегодняшний день в соответствии с российским законодательством, муниципалитеты самостоятельно разрабатывают порядок проведения публичных слушаний, руководствуясь лишь общими требованиями федерального законодательства. Такое делегирование прав должно было обеспечить возможность учета местных особенностей при проведении публичных слушаний, однако на практике обернулось снижением качества муниципальных нормативных актов, описывающих порядок проведения и подготовки слушаний.

Разработка единого стандарта проведения публичных слушаний, основанного на лучших российских и зарубежных практиках, позволит свести на нет указанную проблему. В то же время, стоит признать, что внедрение единого стандарта всеми муниципальными образованиями Российской Федерации связано с рядом сложностей и требует политической воли на высшем уровне. Это, однако, не отменяет того положительного эффекта, который даст распространение информации о лучших практиках проведения общественных слушаний среди руководства российских муниципальных образований и принятие некоторыми из них отдельных положений и разделов разрабатываемого стандарта в качестве основы для разработки своих нормативных актов.

**Таким образом, для принятия решения о целесообразности внесения изменений в Закон Санкт-Петербурга от 20 июля 2006 г. № 400-61 «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», необходимо следующее:**

**- выбрать форму участия граждан в обсуждении проектов документации (на данном этапе - предпочтительна форма публичных слушаний);**

**- учесть целесообразность стремления к использованию факультативных инструментов для информирования граждан (особенно при обсуждении объемных видов проектов документации);**

**- проводить собрания по возможности на большей территории (в идеале в каждом МО) и «растянуть» их во времени для максимального вовлечения заинтересованных лиц в выработку взаимоприемлемого решения;**

**- максимально использовать новые формы информирования (сеть интернет);**

**- установить предельно четкие правила слушаний, унифицировав их по возможности для всех видов документации.**