

Научная статья
УДК 342.34
DOI 10.18101/2658-4409-2023-4-23-29

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОВЕДЕНИЯ
ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ
(НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА УЛАН-УДЭ)**

© **Васюткин Николай Ефремович**

старший преподаватель,
Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова
Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Сухэ-Батора, 6
nickvas1985@mail.ru

© **Цыбиков Владимир Бадма-Цыренович**

магистрант 2-го курса,
Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова
Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Сухэ-Батора, 6
hutorhoi@mail.ru

Аннотация. В статье раскрываются вопросы правового регулирования стадий публичных слушаний в муниципальных образованиях (на примере города Улан-Удэ). По итогам исследования отмечается необходимость совершенствования правового регулирования процедуры проведения публичных слушаний в муниципальных образованиях со стороны федерального законодателя, в результате чего в Российской Федерации сложилась разнообразная муниципальная правотворческая практика. По итогам анализа муниципальных правовых актов, регулирующих процедуру (стадии) проведения публичных слушаний в г. Улан-Удэ, выявлены проблемы и пробелы правового регулирования данного института. Особое внимание уделяется вопросу инициирования проведения публичных слушаний со стороны населения.

Ключевые слова: публичные слушания, парламентаризм, демократия, институт демократии, общественные обсуждения, правотворческая деятельность, парламентская процедура.

Для цитирования

Васюткин Н. Е., Цыбиков В. Б.-Ц. Правовое регулирование проведения публичных слушаний в муниципальных образованиях (на примере города Улан-Удэ) // Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция. 2023. Вып. 4. С. 23–29.

В Российской Федерации широкую практику получило проведение публичных слушаний в муниципальных образованиях по сравнению с другими консультативными институтами непосредственной демократии — опрос граждан и общественные обсуждения, которые также направлены на выявление и учет мнения населения.

Публичные слушания представляют собой консультативный институт непосредственной демократии, который позволяет органам публичной власти и местного самоуправления максимально эффективно представлять интересы населения

благодаря непосредственному учету их мнения по наиболее важным и проблемным вопросам жизнедеятельности общества. Активное участие населения в публичных слушаниях служит укреплению народовластия и гражданского общества, информированию населения о деятельности органов публичной власти, позволяет легитимизировать принимаемые органами публичной власти решения и повысить уровень доверия населения к органам публичной власти [3, с. 48].

В то же время анализ юридической литературы позволяет выделить несколько проблем по организации и проведению публичных слушаний в муниципальных образованиях. Как отмечают российские ученые, можно выделить несколько проблем в процессе реализации института публичных слушаний: слабая вовлеченность населения в публичные слушания, высокое недоверие со стороны населения к организаторам публичных слушаний (к органам публичной власти), плохая информированность населения о проведении публичных слушаний и т. д. [6, с. 182; 8, с. 119].

Причины и условия данных проблем по проведению публичных слушаний в муниципальных образованиях можно условно разделить на несколько групп — низкие правовая культура и правосознание участников и организаторов публичных слушаний, плохая подготовка и организация публичных слушаний (например, назначение проведения публичных слушаний в рабочее и неудобное время для населения, плохая информированность населения о повестке публичных слушаний), недостатки правового регулирования публичных слушаний. Если первые две группы причин носят субъективный характер и зависят в большей части от правоприменителя, то последняя группа зависит от воли законодателя, который может и обязан устранить пробелы законодательства.

Одним из существенных недостатков действующего федерального и регионального законодательства, устанавливающего механизм проведения публичных слушаний, является отсутствие подробных положений по процедуре организации публичных слушаний на уровне муниципальных образований. Более того, органы публичной власти субъектов Российской Федерации не обладают законодательными полномочиями по правовому регулированию вопросов по организации и проведению публичных слушаний на муниципальном уровне [7, с. 3]. В юридической литературе данное обстоятельство оценивается негативно, особенно учитывая федеративное устройство России [4, с. 167]. Хотя предоставление регионам полномочий по установлению дополнительных гарантий гражданам на участие в публичных слушаниях позволило бы расширить и разнообразить законодательную практику, а также способствовало бы развитию данного института.

Залогом легитимных результатов публичных слушаний является установление справедливой процедуры реализации публичных слушаний, отвечающих принципам гласности, открытости и демократизма. Механизм проведения публичных слушаний должен предусматривать возможность широкого участия граждан в публичных слушаниях [4, с. 123]. В связи с этим имеется необходимость рассмотрения стадий проведения публичных слушаний, которые можно рассмотреть на примере столицы Республики Бурятия — города Улан-Удэ.

В целом в юридической литературе не имеется однозначного подхода в определении количества стадий проведения публичных слушаний. Например, В. В. Комарова в механизме проведения публичных слушаний выделяет пять

стадий [9, с. 124], М. А. Очеретина — шесть стадий публичных слушаний [9, с. 126], Н. Е. Васюткин — четыре обобщенные стадии проведения публичных слушаний [2, с. 15].

Анализ литературы и законодательства позволяет говорить о том, что стадии проведения публичных слушаний имеет логическую и взаимообусловленную последовательность действий со стороны участников, инициаторов и организаторов — инициирование публичных слушаний, организация (подготовка) публичных слушаний, проведение публичных слушаний, принятие итого документа и его публикация.

Порядок организации и проведения публичных слушаний в городе Улан-Удэ регулируется Положением о публичных слушаниях в городском округе «Город Улан-Удэ», утвержденным решением Улан-Удэнского городского совета депутатов Республики Бурятия от 20 октября 2005 г. № 271-32 (далее — Положение о публичных слушаниях в г. Улан-Удэ)¹.

Инициирование публичных слушаний является первой стадией публичных слушаний, с которой начинается процедура реализации публичных слушаний. Отличительной особенностью публичных слушаний от парламентских (депутатских) слушаний является состав инициаторов, в частности, публичные слушания могут быть инициированы населением. Согласно Положению о публичных слушаниях в г. Улан-Удэ инициаторами слушаний от имени населения выступает инициативная группа жителей, обладающих избирательным правом (достигшие восемнадцатилетнего возраста и зарегистрированные по месту жительства на территории городского округа), в количестве не менее 50 человек².

До официального обращения с заявлением (ходатайством) в Улан-Удэнский городской совет депутатов инициативная группа жителей должна провести собрание, на котором обсуждаются проект муниципального правового акта, общественная значимость поднимаемых вопросов, после чего принимается решение о выдвигании инициативы. Вместе с заявлением предоставляются дополнительно следующие документы — список инициативной группы с подписями жителей (с указанием данных паспортов, адресов места жительства), протокол собрания инициативной группы и проект муниципального правового акта.

Если поднимать вопрос относительно требований к численности инициативной группы, то необходимо отметить о достаточно демократическом (мягком) подходе. Данный вывод можно сделать исходя из анализа муниципальных правовых актов, регулирующих процедуру проведения публичных слушаний в городах соседних регионов. Например, в городе Иркутске минимальная численность инициативной группы составляет 500 человек, в городе Чита Забайкальского края установлена численность в количестве 15 жителей, а городе Якутск — 0,5% численности избирателей города (по состоянию на 1 июля 2023 г. — 198 284), что составляет примерно 990 жителей³.

Улан-Удэнский городской совет депутатов рассматривает заявление (ходатайство) о назначении публичных слушаний на очередном своем заседании.

¹ Электронный фонд нормативно-технической и нормативно-правовой информации консорциума «Кодекс». URL.: <https://docs.cntd.ru/>, свободный (дата обращения: 30.10.2023).

² Там же.

³ Там же.

К сожалению, федеральный законодатель не установил основания по отказу в назначении публичных слушаний, что может послужить при неблагоприятных условиях к социальному недовольству. В юридической литературе в целях поддержки общественных инициатив предлагается установление гарантий по обязательному назначению публичных слушаний по инициативе населения, так как результаты слушаний носят рекомендательный характер [5].

Организация (подготовка) публичных слушаний является второй стадией проведения публичных слушаний, которая направлена на решение многих организационных вопросов по подготовке публичных слушаний — от сбора и анализа документов по теме слушаний до составления списка возможных участников публичных слушаний.

Согласно Положению о публичных слушаниях в г. Улан-Удэ организационно-техническое и информационное обеспечение публичных слушаний осуществляется либо аппаратом Улан-Удэнского городского совета депутатов, либо администрацией г. Улан-Удэ¹. Но общим руководством по подготовке и проведению публичных слушаний занимается комиссия по проведению публичных слушаний, в состав которой могут быть включены депутаты, представители местной администрации и общественности. К работе комиссии могут быть привлечены независимые специалисты (эксперты) для получения консультаций и заключений. На наш взгляд, имеется необходимость обязательного включения в состав комиссии представителей инициативной группы для оказания содействия в организации проведения слушаний и осуществления общественного контроля.

Комиссия проводит большую организационную работу по подготовке — устанавливает место проведения публичных слушаний, согласовывает повестку дня, определяет обязательных участников (ведущего, секретаря, докладчиков, экспертов), анализирует документы и заключения, готовит проект итогового документа, информирует население о проводимых публичных слушаниях и т. д.

Проведение публичных слушаний является третьей стадией проведения публичных слушаний. Анализ Положения о публичных слушаниях в г. Улан-Удэ позволяет выделить несколько этапов стадии проведения публичных слушаний²:

- регистрация участников публичных слушаний;
- вступительная часть проведения публичных слушаний (выступление ведущего, ознакомление с повесткой и порядком проведения слушаний, представление докладчиков и т. д.);
- выступление докладчиков (содокладчиков);
- прения, в которых выступают эксперты, обсуждение участниками собрания озвученных позиций и аргументов докладчиков и экспертов;
- обсуждение итогового документа и его принятие большинством голосов от числа зарегистрированных участников публичных слушаний.

В качестве дополнительной стадии проведения публичных слушаний можно выделить работу комиссии по редакционной правке итогового документа, если такое решение было принято на публичных слушаниях.

¹ Электронный фонд нормативно-технической и нормативно-правовой информации консорциума «Кодекс». URL.: <https://docs.cntd.ru/>, свободный (дата обращения: 30.10.2023).

² Там же.

Итоговый документ публичных слушаний носит рекомендательный характер для органов публичной власти. Данное обстоятельство обусловлено тем, что публичные слушания направлены на учет общественного мнения во время городского обсуждения проекта нормативного правового акта. При этом общественное мнение не всегда может быть единым. Следует отметить, что в отличие публичных слушаний парламентские слушания ставят целью выяснение мнения авторов законопроекта и приглашенных экспертов, они носят более закрытый характер [1, с. 28]. В этой связи неудивительно, что представительный орган больше склоняется к проведению парламентских слушаний, чем к организации публичных слушаний.

По мнению С. Г. Соловьева, в муниципальной практике существует неоднозначность учета результатов слушаний. Когда выгодно руководителям муниципалитетов, результаты публичных слушаний используются для оправдания непопулярного решения органов публичной власти, а в противоположном случае имеет место быть игнорирование результатов муниципальными органами и должностными лицами [10, с. 82].

Согласно Положению о публичных слушаниях в г. Улан-Удэ комиссия обеспечивает *официальную публикацию итогового документа* публичных слушаний не позднее чем через 15 дней со дня их проведения¹.

Публичные слушания в городе Улан-Удэ по процедуре их проведения не имеют существенных отличий от других муниципальных образований, поэтому они имеют аналогичные пробелы в правовом регулировании. В целом отметим, что имеется необходимость в совершенствовании процедуры и механизма инициирования проведения публичных слушаний населением в части определения оснований для отказа в проведении публичных слушаний, обязательного включения представителей инициативной группы в состав комиссии по проведению публичных слушаний, дальнейшего получения ответов от органов публичной власти на критические замечания, озвученные на публичных слушаниях, после их проведения и т. д.

Публичные слушания являются хорошим и проверенным механизмом по учету общественного мнения, обсуждению острых вопросов органами публичной власти с общественностью, в связи с чем имеется необходимость в совершенствовании правового регулирования механизма и процедуры реализации института публичных слушаний.

Литература

1. Васюткин Н. Е., Цыбиков В. Б.-Ц. Публичные и парламентские слушания в Республике Бурятия // Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция. 2023. № 1. С. 19–29. Текст : непосредственный.
2. Васюткин Н. Е. Публичные слушания в Республике Бурятия: проблемы и перспективы развития // Власть и общество: история, современное состояние и тенденции развития : сборник материалов всероссийской научно-практической конференции (Абакан, 21 апреля 2023 г.) / научный редактор В. В. Наумкина,

¹ Электронный фонд нормативно-технической и нормативно-правовой информации консорциума «Кодекс». URL.: <https://docs.cntd.ru/>, свободный (дата обращения: 30.10.2023).

ответственный редактор В. Н. Козлова. Абакан : Изд-во Хакас. гос. ун-та им. Н. Ф. Катанова, 2023. С. 14–16. Текст : непосредственный.

3. Галоян А. Р. Публичные слушания в муниципальных образованиях // Вестник Амурского государственного университета. Сер. Гуманитарные науки. 2018. № 82. С. 46–50. Текст : непосредственный.

4. Елисеев П. Г. Публичные слушания в муниципальных образованиях: правовое регулирование и реализация // Социально-экономические науки и гуманитарные исследования. 2015. № 9. С. 165–169. Текст : непосредственный.

5. Жадобина Н. Н. Публичные слушания: некоторые вопросы правового регулирования // Вестник Сургутского государственного университета. 2015. № 2(8). С. 24–28. Текст : непосредственный.

6. Заварухина Д. О. Институт публичных слушаний: анализ организационно-процедурных проблем (на примере Кунгурского муниципального района) // Современный город: власть, управление, экономика. 2020. Т. 1. С. 179–188. Текст : непосредственный.

7. Зенин С. С. Правовое регулирование организации и проведения публичных слушаний в муниципальных образованиях Российской Федерации // Местное право. 2011. № 6. С. 3–14. Текст : непосредственный.

8. Козырева Л. Д. Публичные слушания как институт гражданского общества: проблемы организации и проведения // Управленческое консультирование. 2015. № 3(75). С. 116–122. Текст : непосредственный.

9. Очеретина М. А. Публичные слушания в конституционном праве Российской Федерации : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Екатеринбург, 2009. 227 с. Текст : непосредственный.

10. Соловьев С. Г. Публичные слушания как форма российского диалогового народовластия // Право и образование. 2017. № 2. С. 76–85. Текст : непосредственный.

Статья поступила в редакцию 16.10.2023; одобрена после рецензирования 18.11.2023; принята к публикации 01.12.2023.

LEGAL REGULATION OF PUBLIC HEARINGS IN MUNICIPALITIES
(CASE STUDY OF ULAN-UDE)

Nikolay E. Vasyutkin

Senior Lecturer,

Dorzhi Banzarov Buryat State University

6 Sukhe-Batora St., Ulan-Ude 670000, Russia

nickvas1985@mail.ru

Vladimir B.-Ts. Tsybikov

2nd year Master's Student,

Dorzhi Banzarov Buryat State University

6 Sukhe-Batora St., Ulan-Ude 670000, Russia

tutorhoi@mail.ru

Abstract. The article considers the issues of legal regulation of public hearings in municipalities using the example of Ulan-Ude. The study has shown insufficient legal regulation of the procedure for public hearings in municipalities by the federal legislator, as a result a diverse municipal law-making practice has developed in the Russian Federation. Based on the results of the analysis of municipal legal acts regulating the procedure (stages) of public hearings in Ulan-Ude, we have identified problems and gaps in the legal regulation of this institution. Particular attention is paid to the commencement of public hearings by the population.

Keywords: public hearings, parliamentarism, democracy, institution of democracy, public discussions, law-making activities, parliamentary procedure.

For citation

Vasyutkin N. E., Tsybikov V. B.-Ts. Legal Regulation of Public Hearings in Municipalities (case study of Ulan-Ude). *Bulletin of Buryat State University. Law.* 2023; 4: 23–29 (In Russ.).

The article was submitted 16.10.2023; approved after reviewing 18.11.2023; accepted for publication 01.12.2023.