

ББК 66.03

*A.V. Sharapov*

### **Основные закономерности в проведении публичных слушаний в Барнауле 2007–2011 гг.**

*A.V. Sharapov*

### **Main Tendencies in Public Hearings' Organization in Barnaul (2007–2011)**

Рассмотрены публичные слушания как одна из форм реализации непосредственной демократии на муниципальном уровне на примере Барнаула. Проанализированы статистические данные публичных слушаний, проведенных с 2007 г. по август 2011 г. Выявлена тенденция, связанная с тем, что, начиная с 2010 г. и по настоящий момент население все чаще становится инициатором публичных слушаний. Даны рекомендации по улучшению работы данного института народовластия.

**Ключевые слова:** публичные слушания, местное самоуправление, непосредственная демократия.

На протяжении многих веков отечественные ученые обосновывали необходимость развития различных форм прямой демократии для эффективного управления страной. На современном этапе можно с уверенностью говорить о том, что в России сформировался системный подход к определению понятия «непосредственная демократия» и формам ее практической реализации, которая пронизывает все уровни законодательства страны. Теперь идет трудный процесс практического вовлечения населения в управление собственной территорией. Поэтому исследования в данной области представляют интерес не только для научного сообщества, но и для муниципальных служащих, на которых легла основная нагрузка по реализации этой процедуры. Разработка правильных решений обеспечит оптимизацию этого процесса, что, в конечном итоге, приведет к улучшению качества управления на местах. Еще одним подтверждением значимости поставленного вопроса является упоминание В.В. Путина в своей программной статье, опубликованной в газете «Коммерсантъ», о необходимости развития непосредственной демократии на местном уровне. По мнению тогда еще кандидата в Президенты РФ, «интернет-демократия должна быть встроена в общий поток развития институтов прямой референдумной демократии... Необходимо, чтобы граждане на городском, муниципальном уровне могли голосовать, выносить на местные референдумы или

The article is devoted to the problem of public hearings as a form of direct democracy in Barnaul. The author analyzes the statistics of hearings, which held in period from 2007 to august, 2011. The article shows the trend that from 2010 till now population more and more often become to be the initiator of public hearings. The author gives some recommendations to improve this democratic institution.

**Key words:** public hearings, local government, direct democracy.

интернет-опросы свои острые проблемы, выявлять узкие места и способы их расширить» [1].

Поэтому в условиях бурно развивающегося информационного общества в стране в ближайшее время можно ожидать нового всплеска научного интереса к вопросу усовершенствования институтов прямой демократии.

Данная проблематика привлекала внимание еще советских ученых в 1960–1980-х гг. Как тогда, так и сейчас, первую скрипку в данной области играют юристы-исследователи. В ту эпоху противопоставление представительной и прямой демократии являлось стержнем исследований. Еще одной характерной чертой была непрекращающаяся научная дискуссия, связанная с типологизацией форм народовластия, а также сбор и анализ данных по реализации форм непосредственной демократии на всем советском пространстве. Напомним, что советские ученые выделяли значительное количество видов непосредственной демократии: социалистическая революция, выборы народных представителей, отзыв депутатов Советов, наказы избирателей, референдумы, общие собрания граждан, деятельность компартии и общественных организаций, народный контроль, всенародное обсуждение и всенародное голосование по наиболее важным вопросам государственной жизни, отчеты депутатов перед избирателями, информирование населения Советами, обсуждение отчетов исполнительных ко-

митетов трудовыми коллективами и гражданами по месту жительства и т.д. Поэтому остро вставал вопрос о выявлении критериев отнесения той или иной формы общественной самоорганизации к институтам непосредственной демократии.

На современном этапе акценты сместились в сторону изучения взаимоотношений государства и гражданского общества путем детализации институтов гражданского участия. Наибольшую ценность представляют исследования юридической направленности В.В. Комаровой и Л.А. Нудненко. В их работах дан комплексный анализ существующих видов прямой демократии как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях. Большое внимание уделено конституционно-правовым основам непосредственной демократии [2–6].

В начале 1990-х гг. нормы Конституции РФ, конституций и уставов субъектов РФ определили основы реализации народовластия в стране. Именно в этот период были определены основополагающие принципы института народовластия:

- носителем суверенитета и единства источников власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ч. 1. ст. 3);

- народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2. ст. 3);

- высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы (ч. 3 ст. 3);

- граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1 ст. 32).

Необходимо отметить, что это лишь часть норм прямой демократии, отраженных в Основном законе страны [7].

Чуть позже в России непосредственные формы демократии были закреплены Федеральным законом от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №151-ФЗ и расширены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ.

Например, местное самоуправление в РФ – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, 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 [8].

В Российской Федерации существуют следующие процедуры реализации прямой демократии на мест-

ном уровне: местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, правотворческая инициатива, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан, обращение граждан в органы местного самоуправления, а также иные формы, предусмотренные законодательством [8].

Остановимся только на одной из форм реализации прямой демократии в Барнауле – публичные слушания. Барнаул – административный центр Алтайского края с 1937 г. Был основан в 1730 г. Население на 1 января 2011 г. – 670,8 тыс. чел. Территория города (включая подчиненные населенные пункты) – 939 кв. км. В составе Барнаула пять административных районов: Железнодорожный, Индустриальный, Ленинский, Октябрьский и Центральный. Это один из крупных транспортных и промышленных центров Сибири.

Публичные слушания – это форма участия жителей города Барнаула в обсуждении проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения [9].

Публичные слушания осуществляют консультативную функцию, связанную с выявлением, сопоставлением воли народа и формируемого им органа местного самоуправления.

На публичные слушания можно выносить 4 блока вопросов: проект Устава Барнаула и внесение в него изменений и дополнений, проект бюджета города и отчет о его исполнении, вопросы о преобразовании городского округа, проекты планов и программ развития города, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий и т.д.

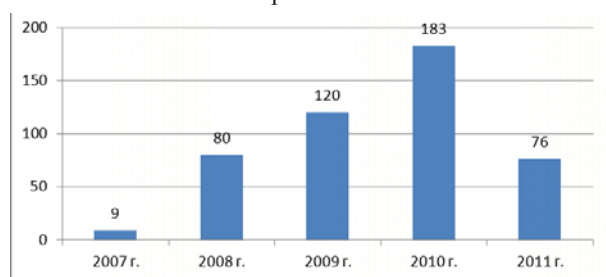
Публичные слушания проводятся по инициативе населения города, Барнаульской городской Думы (далее – городская Дума), главы города Барнаула.

На основе итоговых документов о проведении публичных слушаний, размещенных на сайте Барнаула, выявилась следующая динамика. На протяжении нескольких лет интенсивность реализации данной процедуры растет. Необходимо отметить, что данные за 2011 г. представлены на 1 августа, поэтому количество публичных слушаний увеличится.

При анализе тематики проведенных публичных слушаний за обозначенный период выяснилось, что подавляющая часть их связана с текущим землеустройством территории: межевание ее под застройку, изменение границ поселков, перевод земельных участков сельскохозяйственного назначения, земель специального назначения в категорию земель населенного пункта. С 2007 по 2011 г. из 468 только на 17 публичных слушаниях обсуждались общегородские проблемы.

Публичные слушания зарекомендовали себя как по-настоящему работающий инструмент по эф-

фективному взаимодействию органов местного самоуправления и населения, при котором каждая из сторон имеет право на собственную точку зрения. За указанный период из 468 проведенных публичных слушаний в 10 случаях население отрицательно отнеслось к предложенному решению проблемы. Например, при рассмотрении проекта межевания земельного участка в квартале, ограниченном ул. Профинтерна, ул. Деповской, пр. Строителей. Проблема в названном микрорайоне была связана со строительством многоэтажного дома по ул. Профинтерна, 7а, возводимого с нарушением интересов жителей близлежащих домов. Жители данного кадастрового квартала выразили на слушаниях, состоявшихся в период между августом 2009 г. и февралем 2011 г., свое несогласие с документами, представленными им разработчиками [10]. Данный пример доказывает, что публичные слушания – это неформальная процедура, по итогам которой принимаются решения исключительно в интересах власти.



Количество публичных слушаний, проведенных в Барнауле в 2007–2011 гг.

Интенсивный рост количества публичных слушаний объясняется не наличием высокой гражданской активности населения и развитостью демократических принципов в государственном управлении, а соблюдением норм Градостроительного кодекса РФ и Устава города, которые необходимо соблюдать для осуществления соответствующей деятельности. Так, в ст. 28 Градостроительного кодекса РФ прописано проведение публичных слушаний с участием жителей поселений и городских округов по проектам генеральных планов в обязательном порядке. Причем организация публичных слушаний должна быть закреплена в уставе муниципального образования или нормативных правовых актах местного представительного органа. А информация о проведении публичных слушаний должна быть обязательно опубликована или размещена на официальном сайте органа местного самоуправления.

В федеральном законодательстве четко не прописана рекомендуемая форма по информированию населения о публичных слушаниях. Поэтому каждое муниципальное образование по собственному усмотрению информирует общественность о публичных слушаниях. Наиболее системно такую работу ведет администрация Барнаула. На главной странице сайта

есть раздел «публичные слушания», где размещаются объявления об их проведении и итогах. Похожим образом работает администрация Бийска. На главной странице сайта поотдельности выставлены данные о проведенных публичных слушаниях, правда, количество их незначительно. В то же время объем информации по осуществленным публичным слушаниям гораздо более подробный и детальный, чем у администрации Барнаула. Приводятся отсканированные документы приказов, протоколов заседаний, схем, чертежей, проектной и финансовой документации.

Проанализировав размещенные на официальном сайте администрации города Барнаула объявления о проведении слушаний, мы выявили интересную закономерность (рис.). С 2007 по 2011 г. идет неуклонный рост числа обращений от населения с инициативой о проведении публичных слушаний по тем или иным вопросам. Если в 2007–2008 гг. подавляющее большинство инициатив исходило от администрации Барнаула и Барнаульской городской Думы, то по данным на 1 августа 2011 г. на первое место вышло население как активный участник этого процесса. Под населением как активного участника реализации непосредственной демократии автор понимает заявления, поданные от гражданина, группы граждан и коммерческих структур на проведение публичных слушаний.

Количество публичных слушаний, инициированных источниками местного самоуправления Барнаула в 2007–2011 гг.

Год	Всего	Глава города Барнаула	Барнаульская городская Дума	Население города
2007	12	12	0	0
2008	83	79	4	0
2009	114	108	6	0
2010	160	129	5	26
август 2011	80	26	3	51

В процессе подсчета количества объявленных на сайте администрации Барнаула публичных слушаний обнаружились ошибки. Так, в разделе «Публичные слушания» за 2008 г. выявлено 3 сообщения; в разделе за 2009 г. – 14 сообщений, в которых названия не соответствуют содержанию и присутствуют повторы одних и тех же сообщений; за 2010 г. – 2 повтора; за 2011 г. – 1 повтор. Поэтому количество объявленных и проведенных публичных слушаний различается.

Данные факты связаны с двумя условиями. Во-первых, необходимость соблюдения законодательства, а в особенности норм Градостроительного кодекса РФ, вынуждает деловые круги активно включаться в этот процесс с целью реализации своих коммерческих интересов. Во-вторых, с ростом количества публичных слушаний органам местного самоуправления приходится все сложнее реализо-

вывать данную процедуру в силу ограниченности времени на подготовку и количества сотрудников, занятых их организацией. К сожалению, пока рано говорить об активизации широких слоев населения в осуществлении данной формы непосредственной демократии. Главной причиной этому является слабая информированность населения о проводимых мероприятиях. Результаты слушаний, как правило, напрямую связаны с повседневной жизнью и интересами людей, проживающих на данной территории. Информацию о готовившихся публичных слушаниях можно найти только на главной странице официального сайта города Барнаула в разделе «Публичные слушания» и в газете «Вечерний Барнаул», где она набрана, как правило, мелким шрифтом. Жители краевой столицы в силу занятости не могут постоянно заниматься мониторингом объявлений на электронном ресурсе, да и газету практически ежедневно покупать и просматривать оказывается мало желающих. Как результат, малочисленность и однородная представительность на мероприятиях в лице заинтересованной стороны. Исключение составляют публичные слушания, связанные с обсуждением изменений в Устав и генеральный план Барнаула, бюджета краевой столицы, программ и концепций социально-экономического развития. Там число участников доходит до нескольких сотен человек.

Для усовершенствования механизма проведения слушаний путем привлечения более широких слоев населения к принятию решений необходимо активно использовать расклейку объявлений в подъездах, в пределах той территории, с которой связан обсуждаемый вопрос, с информацией о готовящихся публичных слушаниях. Значимым ресурсом может стать вовлечение в информирование населения органов ТОС, активистов-общественников. Важным фактором является время проведения публичных слушаний. Как правило, они проходят в рабочее время. Большая часть населения не может оторваться от своих прямых должностных обязанностей в рамках осуществляемой ими трудовой деятельности и присутствовать на слушаниях. Единственной социальной категорией, обладающей этой возможностью, – это нетрудоспособное население города (пенсионеры, инвалиды,

учащиеся). Данные социальные слои населения ослабляют значимость этой процедуры, как следствие, происходит ее формализация. По нашему мнению, необходимо проводить публичные слушания после 18.00 в рабочее время или в выходные дни. Данная мера позволит качественно разнообразить социальный состав участников за счет работающего населения и придаст процессу обсуждения и принятия решений на слушаниях более конструктивный характер. Для привлечения молодых трудоспособных барнаульцев необходимо создать механизмы интернет-участия в публичных слушаниях, где каждый может быть зарегистрирован в качестве участника, выдвинуть свои предложения и проголосовать на этом мероприятии. Особенно такой формат необходим для значимых публичных слушаний, где рассматриваются бюджет города, градостроительный план, внесение поправок в Устав. Во-первых, это позволит увеличить число участников публичных слушаний, предлагающих широкий спектр решений, без соответствующего использования более просторных помещений. Во-вторых, усилится взаимодействие между властью и населением по жизненно важным вопросам.

Вместе с тем, для выработки более качественных и взвешенных решений в рамках реализации данной процедуры непосредственной демократии участники публичных слушаний должны быть ознакомлены с мнением экспертов, специалистов по обсуждаемому вопросу. В дальнейшем это может привести к росту доверия населения к публичным слушаниям как серьезной площадке, на которой согласовываются интересы населения и органов местного самоуправления.

Таким образом, публичные слушания получили широкое распространение в краевой столице. Данный институт непосредственной демократии задействован по широкому кругу вопросов для осуществления текущей деятельности муниципалитета. В ходе проведенного анализа выявилась интересная закономерность, связанная с увеличением активности населения в инициировании процедуры проведения публичных слушаний в период 2007–2011 гг. В то же время не менее остро стоит вопрос по вовлечению широких слоев населения в непосредственную работу публичных слушаний.

### Библиографический список

1. Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. – 2012. – №20/П (4805).
2. Нудненко Л.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления России: теоретические основы. – М., 2004.
3. Законодательство о выборах и референдумах: детализация и совершенствование // Российский юридический журнал. – 2009. – №1.
4. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России : учебное пособие. – М., 2011.
5. Институт публичных слушаний – форма народовластия (понятие, виды, правовые основы) // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – №9.
6. Конституционное закрепление механизма народовластия (некоторые вопросы) // Вестник Московского город-

ского педагогического университета. Серия: Юридические науки. – 2008. – №1.

7. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 №6-ФКЗ и от 30.12.2008 №7-ФКЗ) // Справочно-информационная система «КонсультантПлюс».

8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 25.07.2011) // Справочно-информационная система «КонсультантПлюс».

9. Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в городе Барнауле : Решение Барнаульской городской Думы от 29 апреля 2011 г. №508 // Справочно-информационная система ГАРАНТ.

10. Шарапов А.В., Лякишева В.Г. Теория и практика проведения публичных слушаний как одной из форм реализации института непосредственной демократии (на примере Барнаула) // Известия Алтайского государственного университета. – 2011. – №4/1.