

УДК 351.754

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-502-518

ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ: ПРОЦЕДУРНЫЕ ПРАВИЛА И РЕЗУЛЬТАТЫ ПРОВЕДЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА ПЕРМИ)

А. С. ЗУЙКИНА

Пермский национальный исследовательский политехнический университет,
г. Пермь, Россия

В. Л. НИКИТИНА

Пермский национальный исследовательский политехнический университет,
г. Пермь, Россия

Для цитирования:

Зуйкина А. С., Никитина В. Л. Публичные слушания: процедурные правила и результаты проведения (на примере города Перми) // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2018. Том 10, № 3. С. 502–518. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-502-518.

Введение: в последние годы существенное значение придается расширению и развитию различных форм осуществления населением права на местное самоуправление. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» систематизировал данные формы и впервые предусмотрел публичные слушания. Актуальность исследования определяется важностью выявления специфики функционирования данного института в сфере принятия публичных решений, а также потребностью совершенствования нормативно-правового регулирования порядка проведения публичных слушаний.

Цель: анализ проведения публичных слушаний в административном центре Пермского края – городе Перми, а также выявление особенностей функционирования данного института общественного участия в сфере градостроительства.

Методы: концепция народовластия, заложенная в основе российской системы местного самоуправления, институциональный подход, сравнительный анализ, а также методы включенного наблюдения, интервью, анкетирования. Эмпирической основой исследования выступают нормативно-правовые акты федерального и местного уровней власти, данные по количеству и характеру проведенных в Перми публичных слушаний, протоколы и заключения по итогам их проведения (более 500 документов), материалы наблюдения за ходом проведения публичных слушаний, интервью с их участниками, а также материалы анкетирования жителей.

Результаты: анализ массива данных о проведенных в городе Перми с 2013 по 2016 год публичных слушаний позволил определить общее количество мероприятий, структуру участников, наиболее распространенные и «острые» вопросы, а также проблемы, которые возникают в процессе их проведения. Выявлена специфика проведения публичных слушаний в Перми по вопросам градостроительства.

Выводы: несмотря на то, что заключения, оформляемые по результатам публичных слушаний, носят рекомендательный характер, они учитываются при принятии решений органами местного самоуправления в г. Перми.

Ключевые слова: публичные слушания; народовластие; органы местного самоуправления; муниципальные правовые акты; градостроительство; генеральный план

ВВЕДЕНИЕ

В последние годы особое значение в процессе осуществления местного самоуправления придается различным формам активизации граждан (Ekman

and Amna, 2012; Richter and Hatch, 2013; Gilbert, 2016). Все большую популярность получает практика общественного участия в бюджетном процессе: от проектов прямого участия жителей в распределении средств местных бюджетов (самообложение граждан и инициативное бюджетирование) до традиционных форм рекомендательного характера – публичных слушаний (Skelcher, 1993; Goetz and Gaventa, 2001; Chambers, 2007; Wenger, 2011). Что касается последних, то как среди политиков, так и среди ученых распространено мнение, что итоги обсуждения на публичных слушаниях носят формальный характер и фактически не влияют на принятие муниципального акта. Тем не менее, как показывает опыт функционирования института публичных слушаний в ряде муниципальных образований, зачастую негативные заключения жителей по поводу тех или иных решений власти позволяют изменить вектор, направленность деятельности органов местного самоуправления.

Данные о проведении публичных слушаний в различных муниципалитетах показывают, что местные власти активно используют данную форму, тем самым разделяя с общественностью ответственность за принятие наиболее важных решений по вопросам развития территории (Бондарь и Георгиева, 2016; Соловьев, 2015; Davis and Whittington, 1998).

Интересным представляется раскрыть особенности функционирования института публичных слушаний в городе Перми как в разрезе этапов – от выдвижения инициативы до подведения итогов, так и относительно рассмотрения конкретных вопросов, выносимых на публичные слушания.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

В основу данного исследования положена концепция народовластия, раскрывающая возможность и необходимость реализации различных форм общественного участия в принятии публичных решений (Dahl, 1969; Lewis, 2013). Институциональный подход позволяет раскрыть основные «правила игры», структурирующие процесс взаимодействия участников публичных слушаний (Axelrod, 1984; Peters, 2005). Посредством количественного метода раскрывается динамика статистических показателей проведения публичных слушаний в Перми в 2013–2016 годы. Сравнительный анализ позволяет выявить особенности их организации в разрезе отдельных вопросов, а также в динамике по годам¹. Проблемы проведения публичных слушаний определяются посредством применения методов интервью и анкетирования². В результате использования метода наблюдения раскрываются особенности участия общественности, бизнеса и власти в публичных слушаниях в г. Перми³.

¹ *Документы* по организации и проведению публичных слушаний // Архив материалов публичных слушаний, представленных на сайте Администрации г. Перми по адресу: http://www.gorodperm.ru/citizen/public_hearing/ и в Ведомственном архиве администрации г. Перми.

² *Интервью* с участниками публичных слушаний, проведенное в январе и мае 2017 года // Из лич. арх. авт.; *результаты* анкетирования жителей г. Перми (более 50 чел. в возрасте от 21 до 45 лет), проведенного в апреле 2017 года // Из лич. арх. авт.

³ *Материалы* включенного наблюдения за ходом проведения публичных слушаний в Кировском и Индустриальном районах г. Перми в сентябре и декабре 2016 года, марте и апреле 2017 года // Из лич. арх. авт.

Прообразом публичных слушаний в современной России ряд исследователей называют порядок обсуждения проектов решений местных советов в период существования СССР (Баулина, 2011, с. 8). Однако, принимая во внимание, что вплоть до 90-х годов XX века местное самоуправление было включено в систему государственной власти, все же, на наш взгляд, обсуждение различных вопросов в муниципальных органах сложно отнести к зачаткам публичных слушаний. Фактически этот процесс жестко контролировался партийными органами и властью (Зенин, 2008; Холопов, 2015).

Отдельные исследователи находят зачатки публичных слушаний в регулировании – также в советское время – порядка проведения собраний и сходов граждан (Тамазов, 2007, с. 18–19; Фадеев, 2014, с. 405). При этом отмечается их формальный характер, не предполагающий особых дискуссий, преимущественная инициатива власти по их проведению.

В. А. Холопов считает публичные слушания особой формой демократии на муниципальном уровне. «Это “демократия обсуждения”, или “консультативная демократия”, занимающая промежуточное место между прямой и представительной» (Холопов, 2015, с. 20). При этом М. А. Очеретина, исследуя функционирование данного института, не относит его к институтам народовластия, так как «решения, принимаемые на публичных слушаниях, носят рекомендательный характер для органов власти» (Очеретина, 2009а, с. 13). Российской законодательной практике соответствует позиция В. В. Комаровой, которая определяет публичные слушания как «одну из форм непосредственного народовластия» (Комарова, 2005, с. 18).

Публичные слушания выступают способом обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с обязательным участием жителей муниципалитета. Тем самым законодательно устанавливается предмет публичных слушаний – только проекты муниципальных актов, территория проведения – муниципальное образование, субъекты инициативы – определенный круг лиц, указанных в ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – закон № 131-ФЗ). Формой проведения таких слушаний является ведение «открытой свободной дискуссии» (Очеретина, 2009а, с. 25). Особое значение имеет принятие итогового решения по результатам обсуждения.

Из анализа социально-правовой природы публичных слушаний можно заключить, что данная форма народовластия позволяет населению участвовать в обсуждении различных, наиболее важных вопросов местного значения, а органам местного самоуправления – учитывать мнение населения по предложенным вопросам. Сущность публичных слушаний, как пишет З. Г. Тамазов, позволяет «привести учет мнения населения по вопросам местного значения в определенную систему, при которой это мнение получает особый правовой статус» (Тамазов, 2007, с. 9).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В процессе формирования новой модели местного самоуправления в конце 80-х – начале 90-х годов XX века стал оформляться и институт публичных

слушаний (Очеретина, 2009b; Зенин, 2012; Никитина и Зуйкина, 2017). Первый закон о местном самоуправлении в Российской Федерации, принятый в 1995 году, не закреплял публичные слушания как форму обсуждения муниципальных актов. Новая для страны форма участия населения в осуществлении местного самоуправления применялась в некоторых муниципальных образованиях в инициативном порядке (Васильев, 2013).

Только в 2003 году публичные слушания приобрели правовую форму (Зацепя, 2009). Закон № 131-ФЗ впервые предусмотрел публичные слушания, закрепил обязательность их проведения как одну из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Согласно данному нормативному правовому акту обязательному рассмотрению на публичных слушаниях подлежат:

- вопросы, связанные с обсуждением проекта устава муниципального образования или изменений и дополнений в него, кроме случаев, которые касаются приведения данного устава в соответствие с положениями Конституции РФ, федеральных законов, конституции (устава) или законов субъекта Федерации;

- проект местного бюджета и отчет о его исполнении;
- проекты планов и программ развития муниципального образования; правил землепользования и застройки; планировки и межевания территорий, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ; правил благоустройства территорий; а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства; отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства; изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой;

- вопросы о преобразовании муниципального образования, кроме случаев, когда для этого требуется получение согласия жителей, выраженного путем голосования либо на сходах граждан.

Общий перечень вопросов, по которым возможно проведение публичных слушаний, определен в актах органов местного самоуправления. В частности, в г. Перми действует Положение о публичных слушаниях, принятое Пермской городской думой в 2005 году⁴. Согласно этому акту публичные слушания – это «форма реализации прав жителей муниципального образования (общественности) на участие в обсуждении проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения» (п. 1.2). В нем определены одиннадцать вопросов, обязательных к рассмотрению на публичных слушаниях. Так, помимо вопросов, зафиксированных в федеральном законодательстве, в данный перечень включены вопросы установления публичных сервитутов в соответствии с Земельным кодексом РФ.

Выявим особенности проведения публичных слушаний в городе Перми на разных этапах этого процесса.

⁴ Об утверждении Положения о публичных слушаниях в городе Перми [Электронный ресурс]: Решение Перм. гор. Думы от 22.02.2005 № 32. URL: <http://docs.cntd.ru/document/438906260> (дата обращения: 04.06.2018).

1. Выдвижение инициативы.

В п. 3 вышеупомянутого Положения определены три субъекта права инициативы проведения публичных слушаний. Первым инициатором указано население. При этом в документе не определено конкретное число жителей города, необходимое для подачи инициативы. Кроме того, инициаторами проведения публичных слушаний могут выступать органы местного самоуправления – Пермская городская Дума и Глава города Перми. Анализ решений о проведении публичных слушаний в г. Перми показывает, что чаще всего именно последний выступает инициатором проведения публичных слушаний.

В соответствии с п. 4.1. Положения для принятия решения о назначении публичных слушаний его инициаторы (заинтересованные лица) направляют в Пермскую городскую Думу, Главе города следующие материалы: тему и обоснование ее общественной значимости со ссылкой на отношение к вопросам местного значения; состав инициативной группы; иные документы.

2. Назначение и подготовка слушаний.

Публичные слушания, проводимые по инициативе населения и Пермской городской Думы, назначаются решением последней; проводимые по инициативе Главы города Перми, – его постановлением. Дата проведения публичных слушаний не должна превышать два месяца со дня принятия решения о назначении.

Организационный комитет публичных слушаний в г. Перми – это коллегиальный орган, сформированный на паритетных началах из должностных лиц местных органов власти и представителей общественности, осуществляющий действия по подготовке и проведению публичных слушаний. Функции оргкомитета можно разделить на информационные и организационные. В частности, информационные функции связаны с обязанностью оргкомитета обеспечить опубликование информации о теме, перечне основных вопросов, месте и времени проведения публичных слушаний в СМИ и на официальном сайте администрации г. Перми. Анализ показал, что информация, размещенная на сайте, зачастую является единственным источником данных о проведении слушаний. Кроме того, используются такие формы размещения документов, как стенды в местах проведения публичных слушаний, объявления на стенах домов, заборах и т.п.

Организационные функции оргкомитета связаны с составлением списков должностных и иных лиц, которых необходимо пригласить на публичные слушания, назначением ведущего публичных слушаний, определением регламента проведения собрания, очередности выступлений.

Следует отметить, что срок проведения публичных слушаний в г. Перми с момента оповещения жителей о времени проведения до дня проведения не может быть менее 7 дней и более одного месяца, за исключением публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности.

3. Проведение публичных слушаний.

Как правило, публичные слушания проводятся в течение одного дня путем организации собрания. В то же время в г. Перми зафиксированы случаи проведения публичных слушаний в течение нескольких дней либо в течение месяца. Наиболее продолжительны слушания, связанные с обсуждением вне-

сения изменений в Генеральный план, они могут касаться всех административных районов города.

Участниками публичных слушаний являются любые заинтересованные лица, что способствует широкому охвату аудитории. Докладчиками обязательно выступают сами авторы проектов муниципальных актов и документов, относящихся к вопросу публичных слушаний, а также приглашенные эксперты и иные участники. По итогам дискуссии должны быть сформулированы общие подходы к обсуждаемому муниципальному акту.

Слушания признаются состоявшимися при соблюдении общего порядка проведения, наличии точек зрения по представленной проблематике.

Решения (заключения) должны быть отражены в протоколе собрания. Именно протокол позволяет выделить те замечания и предложения, которые были высказаны в ходе публичных слушаний, а также отразить ответы на поставленные во время обсуждения вопросы.

4. Опубликование результатов слушаний.

В течение семи дней со дня проведения публичных слушаний оргкомитет, в соответствии с Положением, рассматривает все поступившие от участников слушаний заявления и включает их в итоговый документ. При этом не фиксируется информация о том, были ли одобрены органами власти данные заявления.

Анализ решений (заклучений) по итогам публичных слушаний в 2013–2016 годах показал, что ни в одном из них не встречается информация об одобрении или неодобрении поставленных на рассмотрение вопросов. Как в заключениях, так и в протоколах отражены общие мнения участников публичных слушаний по поводу вынесенных на обсуждение вопросов.

Итоговый документ (заклучение) направляется в орган или должностному лицу, назначившему публичные слушания. Итоги обсуждения подлежат обязательному размещению на официальном сайте администрации г. Перми. Они в обязательном порядке прилагаются к пакету документации и должны учитываться органами местного самоуправления при принятии соответствующего решения. Срок обнародования итогового документа не может быть более двух месяцев со дня проведения публичных слушаний.

Посредством применения метода статистического анализа авторами рассмотрены материалы публичных слушаний, которые проводились в Перми с 2013 по 2016 годы. В таблице представлена информация, полученная в ходе данного анализа. Согласно результатам исследования, ежемесячно в г. Перми назначаются от 5 до 30 публичных слушаний по различным вопросам. Как показывают данные, представленные в таблице, в изучаемый период количество публичных слушаний увеличилось, что указывает на наличие в административной повестке проектов муниципальных актов, обязательных к рассмотрению на публичных слушаниях.

Подавляющее большинство выносимых на рассмотрение вопросов составляют вопросы получения разрешений в сфере градостроительства (более 90 %). Ежегодно проводятся публичные слушания по проекту городского бюджета, а также по отчету о его исполнении. Необходимо также отметить публичные слушания, связанные с обсуждением схем теплоснабжения города. Причиной резкого роста количества публичных слушаний в 2015–2016 годы, на наш взгляд, явля-

ется стремление предпринимательских структур к освоению территории Перми, строительству жилых комплексов, изменению разрешенного вида землепользования. При этом в процессе исследования оказалось сложным отследить активность граждан при проведении слушаний, так как в протоколах не отмечается число участников публичного обсуждения. Не осуществляется и их регистрация. Проведенный авторами анализ протоколов и заключений по результатам публичных слушаний показывает, что это формальные документы, в содержании которых не раскрываются мнения и позиции участников.

Таблица / Table

**Особенности проведения публичных слушаний в Перми
в 2013–2016 годах / Features of public hearings in Perm in 2013–2016**

Параметры	2013	2014	2015	2016
1	2	3	4	5
Общее количество	123	93	145	208
Участники	Жители города, представители бизнеса и органов местного самоуправления			
Специфика вопроса (доля в %)	92 % – вопросы градостроительства и землепользования; 8 % – принятие бюджета, сервитуты, вопросы теплоснабжения	94 % и 6 % соответственно	91 % и 9 % соответственно	92 % и 8 % соответственно
Инициатива	В 3 случаях – Департамент градостроительства и архитектуры города Перми; в 1 случае (по принятию бюджета) – Пермская городская Дума; в остальных – Глава города и иные лица; инициативы от населения отсутствуют	В 2 случаях (по принятию бюджета и рассмотрению отчета об его исполнении) – Пермская городская Дума; в остальных – Глава города; инициативы от населения отсутствуют	В 2 случаях (по принятию бюджета и рассмотрению отчета об его исполнении) – Пермская городская Дума; в остальных – Глава города; инициативы от населения отсутствуют	В 2 случаях (по принятию бюджета и рассмотрению отчета об его исполнении) – Пермская городская Дума; в остальных – Глава города; инициативы от населения отсутствуют

1	2	3	4	5
Наиболее «острые» вопросы	По исполнению бюджета г. Перми за 2012 год (май); по изменению генерального плана г. Перми (ноябрь 2013 года), прошли во всех районах города и стали наиболее продолжительными в истории	По исполнению бюджета г. Перми за 2013 год (май), характеризуются широким участием общественности	По исполнению бюджета г. Перми за 2014 год (май), проведены с приглашением представителей общественных объединений и советов самоуправления города, экспертов и специалистов, жителей города, журналистов; по проекту Устава города (июль); по проекту нового зоопарка, характеризуются широким участием общественности	По исполнению бюджета г. Перми за 2015 год (май); по изменению генерального плана г. Перми (октябрь-ноябрь)

Источник: составлено авторами на основании анализа материалов публичных слушаний, представленных в архивах администрации города Перми и администрации губернатора Пермского края.

Рассмотрим подробнее публичные слушания по вопросам градостроительства, которые составляют подавляющее большинство среди вопросов, выносимых на обсуждение.

До принятия Градостроительного кодекса РФ обсуждение данных вопросов на публичных слушаниях носило необязательный характер, отсутствовала процедура их рассмотрения. С 2006 года ситуация изменилась: в ст. 28 Градостроительного кодекса РФ определено, что публичные слушания по проектам генеральных планов, правил землепользования и застройки, в том числе по внесению в них изменений, с участием жителей поселений, городских округов проводятся в обязательном порядке. Вопрос о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования также подлежит обсуждению на публичных слушаниях. В п. 10 пермского Положения отдельно определены особенности организации и проведения публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности. В отличие от иных публичных слушаний, эти проводятся не ранее чем через четырнадцать рабочих дней после дня

опубликования правового акта об их назначении. В течение пяти дней производится размещение экспозиции, демонстрационных материалов и иных информационных документов.

Именно вопросы градостроительства привлекают особое внимание горожан. Как правило, индивидуальные предприниматели или компании планируют возвести те или иные постройки на земельных участках, не предназначенных для этого. Публичные слушания в этих случаях играют важную роль для выявления общественной реакции и обозначения интересов жителей.

Следует отметить, что отдельные вопросы, выносимые на публичные слушания в сфере градостроительства, имеют особое значение, связанного, с одной стороны, с тем, что привлекают внимание широкой общественности, с другой – влияют на принятие важных для развития территории решений (Гудзь и др., 2014). По замечанию М. Д. Сафаровой, г. Пермь входит в число городов-миллионников, где власти активно используют данную форму участия граждан для обсуждения любых проектов в сфере градостроительства (Сафарова, 2015).

Так, общественный резонанс вызвали публичные слушания, посвященные обсуждению двух проектов изменений генерального плана, в период с 5 по 28 ноября 2013 года. Было собрано более 1500 обращений жителей, их количество в три раза превысило количество обращений, поступивших при обсуждении проекта генерального плана в конце 2010 года (452 обращения). Большая часть обращений была направлена в городскую администрацию от противников изменений генерального плана. 17 поправок касались изменения функционального назначения территории. Это были наиболее продолжительные в истории города публичные слушания, что связано с наличием устойчивых противоположных мнений по вопросам, выносимым на общественное обсуждение. Особенностью данных слушаний стало то, что они были проведены на восьми разных площадках, охватив почти все районы г. Перми. Можно отметить эффективность данных публичных слушаний, так как власти города услышали горожан и не утвердили отвергнутые населением предложения об изменении генерального плана.

Наиболее активно жители высказывались в отношении размещения нового зоопарка на территории Черняевского леса, второе место с большим отрывом занял вопрос освоения территории эспланады, далее – территории в долине реки Данилихи, бывшего аэропорта «Бахаревка». Остальные изменения генерального плана г. Перми вызвали незначительные отклики у горожан. Жители выступили против строительства на эспланаде торгового центра, указали на необходимость организации подземных парковок с целью разгрузки улиц Ленина и Петропавловской, а также на ряд недостатков общественных пространств, типичных для российских городов (отсутствие общественных туалетов и кафе).

Так, особенно остро шло обсуждение вопроса о размещении зоопарка в Черняевском лесопарке. Среди доводов активистов и представителей научного сообщества – указание на ценность леса как природного объекта (Зуйкина, 2017). В результате противостояния общественности и региональной власти было определено новое место под зоопарк в микрорайоне Нагорный

(публичные слушания от 6 октября 2015 года). По словам представителей гражданского общества, именно на публичных слушаниях они увидели и услышали друг друга, после чего консолидировали усилия против позиции властей, создали Пермскую зеленую коалицию и провели серию мероприятий в защиту леса. «На публичных слушаниях мы узнали, кто наши единомышленники. В этом смысле публичные слушания сыграли важную стартовую роль в организации совместных протестных действий», – отмечает секретарь Пермской зеленой коалиции Мария Черемных⁵.

Повышенный интерес горожан вызывают публичные слушания, связанные со строительством различных объектов. Так, в 2016 году в г. Перми состоялись слушания по проекту строительства мечети в центре города. Данный религиозный объект на участке площадью 928 кв. м должен был появиться недалеко от Центрального рынка. Местные жители собрали более 50 подписей против его строительства. Их опасения касались формирования места возможного компактного поселения мигрантов. По результатам прошедших 30 мая 2016 года слушаний негодование общественности вызвали манипуляции власти с количеством людей, которые будто бы поддержали инициативу по возведению мечети. Кроме того, существенным недостатком в организации данных слушаний стал тот факт, что ни в одном из пермских СМИ или на страницах социальных сетей не были сообщены дата, время и место проведения мероприятия. Открытые общественные протесты в декабре 2016 года привели представителей власти к осознанию необходимости поиска альтернативной площадки для строительства мечети.

Таким образом, результаты публичных слушаний по вопросам градостроительства во многом зависят от активности участия горожан, от убедительности их позиции, наличия аргументированной базы, масштабов общественного участия.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Правовое регулирование проведения публичных слушаний в Российской Федерации осуществляется на федеральном уровне, где закрепляются общие требования, а также на уровне местного самоуправления, где в отдельных актах определяются специальные требования. В частности, в г. Перми правовой основой проведения публичных слушаний выступают Устав города и соответствующее Положение. На публичных слушаниях в обязательном порядке должны обсуждаться проекты устава, бюджета муниципального образования, развития территорий, генерального плана города, правил землепользования и застройки, а также их изменения. Подавляющее большинство выносимых на рассмотрение вопросов составляют вопросы получения разрешений в сфере градостроительства (более 90 %). Они же, как правило, наиболее продолжительны по времени и могут охватывать все административные районы города.

В процессе проведения публичных слушаний в г. Перми можно выделить следующие этапы: 1) выдвижение инициативы; 2) назначение и подготовка

⁵ Интервью с Марией Черемных от 02.02.2016 // Из лич. арх. авт.

слушаний; 3) непосредственное проведение; 4) опубликование результатов (заключения).

В большинстве случаев инициатива о проведении публичных слушаний исходит от Главы города. Как показал анализ, сами жители, имея такую возможность, не пользуются ею. Несмотря на увеличение в последние годы числа публичных слушаний, отследить количество их участников не представляется возможным из-за отсутствия такой информации в протоколах, непроведения процедуры регистрации.

Следует отметить, что значимость публичного обсуждения тех или иных вопросов во многом зависит от активности горожан, степени вовлечения общественности в дискуссию. Недостатком в организации публичных слушаний по вопросам градостроительства является их проведение при низкой активности местных властей в вопросе оповещения населения.

На основании проведенного исследования авторами предлагаются следующие рекомендации по совершенствованию института публичных слушаний в системе местного самоуправления г. Перми:

1. Особое внимание необходимо уделить итоговым документам. На наш взгляд, результаты публичных слушаний должны включать в себя не только общую информацию о проведении публичных слушаний, но и мнения участников по вопросу. Особое значение может иметь опубликование наряду с итоговым документом (протоколами и заключениями) стенограммы слушаний.

2. По результатам интервью с экспертами и опроса жителей было выявлено, что основная проблема в функционировании института публичных слушаний в г. Перми заключается в слабом информировании граждан: жители зачастую не знают, как и где проводятся данные мероприятия. В связи с этим, считаем, что администрация г. Перми может два раза в год организовать проведение специальных семинаров, на которых населению будут разъяснены правовые и организационные особенности проведения публичных слушаний, вопросы подачи инициативы и возможные последствия рассмотрения мнений граждан.

3. Необходимо внедрять в практику проведения публичных слушаний электронные технологии (Матренина, 2012). На первом этапе на официальном сайте администрации г. Перми должна быть опубликована информация о проведении публичных слушаний и установлены сроки для направления предложений по обсуждаемым вопросам. Следующий этап должен быть связан с тем, что желающие участвовать в публичных слушаниях заполняют регистрационную карту, в которой указывают инициалы и паспортные данные. Далее начинается этап обсуждения поставленного вопроса. После окончания проведения обсуждения в Интернете администратор систематизирует полученные данные и направляет их в орган местного самоуправления, который ответственен за проведение публичных слушаний. Наконец, информация об итогах проведения слушаний должна быть опубликована на сайте администрации города.

Данные рекомендации, по мнению авторов, позволят повысить интерес жителей Перми к публичным слушаниям и в целом общественную активность в реализации данной формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Библиографический список

Баулина Е. И. Публичные слушания как форма участия населения в принятии решений по вопросам местного значения // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2011. № 29. С. 8–13.

Бондарь Н. С., Георгиева Т. П. Устав муниципального образования: нормативная модель, соотношение традиций и новаций // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 5. С. 23–31.

Васильев В. И. О некоторых понятиях муниципального права // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 46–56.

Гудзь Т. В., Мельцова Е. С., Захарова М. И. Публичные слушания как инструмент участия жителей в принятии решений на примере обсуждения проектов внесения изменений в генеральный план города Перми // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Прикладная экология. Урбанистика. 2014. № 1. С. 129–147.

Зацепина О. О. Публичные слушания как элемент юридического механизма реализации принципа народовластия в России // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 23. С. 2–4.

Зенин С. С. Понятие и признаки публичных слушаний как формы непосредственной демократии // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права Российской Федерации: сб. ст., посвященных 75-летию со дня рождения акад. О. Е. Кутафина / Под ред. Е. И. Козловой. М.: Элит, 2012. С. 329–340.

Зенин С. С. Публичные слушания и народное вече (исторический аспект) // История государства и права. 2008. № 15. С. 16–18.

Зуйкина А. С. Факторы успеха и «провала» в деятельности локальных сообществ в ситуациях оспаривания городского пространства (на примере города Перми) // История пермского самоуправления в XVIII–XXI вв.: генезис, развитие, трансформация: материалы науч.-практ. конф., состоявшейся в рамках II Открытого город. ист. форума «Пермь: история города как история горожан» (26 окт. 2017 г.) / Редкол. М. Г. Нечаев, В. В. Коробкова, А. А. Маткин. Пермь: Новопринт, 2017. С. 85–94.

Комарова В. В. Конституционно-правовые принципы народовластия в России // Законодательство и экономика. 2005. № 6. С. 16–21.

Матренина К. Ю. Электронные публичные слушания как дополнительный механизм проведения публичных слушаний // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2012. № 3. С. 112–115.

Никитина В. Л., Зуйкина А. С. Функционирование института публичных слушаний в США и России: сравнительный анализ // Города и местные сообщества: материалы III Всерос. науч.-практ. конф. студентов, аспирантов и молодых ученых (г. Пермь, 20–23 марта 2017 г.). Т. 2 / Отв. ред. Б. И. Поварницын. Пермь: Изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та, 2017. С. 284–291.

Очеретина М. А. Публичные слушания в конституционном праве Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург: Ин-т философии и права УрО РАН, 2009а. 27 с.

Очеретина М. А. Становление и развитие института публичных слушаний // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской Академии наук. 2009b. Вып. 9. С. 433–443.

Сафарова М. Д. Практика применения института публичных слушаний в градорегулировании // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 9. С. 21–35.

Соловьев С. Г. Основные идеалы местного самоуправления: современное состояние // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 24–29.

Тамазов З. Г. Публичные слушания как форма осуществления населением права на местное самоуправление: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Краснодар: Краснодар. ун-т МВД России, 2007. 34 с.

Фадеев В. И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // LEX RUSSICA. 2014. № 4. С. 396–412. DOI: 10.7256/1729-5920.2014.4.11035.

Холопов В. А. Эффективность организационно-правового регулирования проведения публичных слушаний как фактор обеспечения легитимности решений органов местной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 20–24.

Axelrod R. The Evolution of Cooperation. N.Y.: Basic Books, 1984. 243 p.

Chambers R. Who Counts? The Quiet Revolution of Participation and Numbers. Brighton: Institute of Development Studies, 2007. 45 p.

Dahl R. The Concept of Power // Political Power: A Reader in Theory and Research / Ed. by R. Bell, D. V. Edwards, R. H. Wagner. N.Y.: The Free Press, 1969. P. 79–93.

Davis J., Whittington D. “Participatory” Research for Development Projects: A Comparison of the Community Meeting and Household Survey Techniques // Economic Development and Cultural Change. 1998. Vol. 47, № 1. P. 72–94. DOI: <https://doi.org/10.1086/452387>.

Ekman J., Amna E. Political Participation and Civic Engagement: Towards a New Typology. // Human Affairs. 2012. Vol. 22, № 3. P. 283–300. DOI: <https://doi.org/10.2478/s13374-012-0024-1>.

Gilbert L. Crowding Out Civil Society: State Management of Social Organisations in Putin’s Russia // Europe-Asia Studies. 2016. Vol. 68, № 9. P. 1553–1578. DOI: <https://doi.org/10.1080/09668136.2016.1250250>.

Goetz A., Gaventa J. Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery. Brighton: Institute of Development Studies, 2001. 75 p.

Lewis D. Civil Society and the Authoritarian State: Cooperation, Contestation and Discourse // Journal of Civil Society. 2013. Vol. 9, № 3. P. 325–340. DOI: <https://doi.org/10.1080/17448689.2013.818767>.

Peters G. B. Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism. London, N.Y.: Continuum, 2005. 208 p.

Richter J., Hatch W. F. Organizing Civil Society in Russia and China: A Comparative Approach // International Journal of Politics, Culture, and Society. 2013. Vol. 26, № 4. P. 323–347. DOI: 10.1007/s10767-013-9148-5.

Skelcher C. Involvement and Empowerment in Local Services // *Public Money and Management*. 1993. Vol. 13, № 3. P. 13–20. DOI: <https://doi.org/10.1080/09540969309387770>.

Wenger E. Communities of Practice // *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences* / Ed. by N. J. Smelser, P. B. Baltes. N.Y.: Elsevier, 2011. P. 2339–2342.

Информация об авторах

Зуйкина Анна Сергеевна – канд. полит. наук, доцент кафедры государственного управления и истории ФГБОУ ВО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет», 614990, Россия, г. Пермь, Комсомольский проспект, 29

ORCID: 0000-0001-7643-5906

ResearcherID: O-8116-2018

Электронный адрес: votinova@inbox.ru

Никитина Валерия Львовна – магистрант образовательной программы «Современный город в системе государственного и муниципального управления» ФГБОУ ВО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет», 614990, Россия, г. Пермь, Комсомольский проспект, 29

ORCID: 0000-0003-4152-3513

ResearcherID: P-1749-2018

Электронный адрес: leranik3@yandex.ru

Статья получена 16 июля 2018 года

UDC 351.754

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-502-518

PUBLIC HEARINGS: PROCEDURAL RULES AND RESULTS (BASED ON THE EXAMPLE OF PERM CITY)

Anna S. Zuikina

Perm National Research Polytechnic University,
29 Komsomolsky prospekt, Perm, 614990, Russia

ORCID: 0000-0001-7643-5906

ResearcherID: O-8116-2018

E-mail: votinova@inbox.ru

Valeria L. Nikitina

Perm National Research Polytechnic University,
29 Komsomolsky prospekt, Perm, 614990, Russia

ORCID: 0000-0003-4152-3513

ResearcherID: P-1749-2018

E-mail: leranik3@yandex.ru

For citation:

Zuikina, A. S and Nikitina, V. L. (2018), "Public Hearings: Procedural Rules and Results (Based on the Example of Perm City)", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 3, pp. 502–518, doi: 10.17072/2218-9173-2018-3-502-518.

Introduction. In recent years a growing significance is given to expansion and development of various forms of implementing the right for local government by the population. The Federal Law dated October 6, 2003 no. 131-FZ "On the general principles of the organization of local government in the Russian Federation" systematized these forms and for the first time laid the provisions for public hearings. The relevance of the research is defined by importance of identifying specificity of the public hearings functioning as an institution in public decision-taking, as well as by a need to improve the standards and legal regulation of public hearings.

Aims. The analysis of public hearings in the administrative center of Perm Krai – the city of Perm, identification of specific features of their functioning in the sphere of urban planning are the aims of the article.

Methods. The following methods were used: the concept of democracy, central to the Russian local government system; institutional approach; the comparative analysis as well as methods of observation, interviews and surveys. The empirical basis of the research is formed by the normative legal acts of federal and local levels, data on quantity and the nature of the public hearings held in Perm, protocols and resolutions on their results (over 500 documents), materials of observations during the course of public hearings, residents surveys and participants interviews.

Results. The analysis of data array on public hearings held in 2013–2016 made it possible to assess the total quantity of events, participants structure, the most widespread and "sharpest" issues as well as problems arising in the course of holding public hearings. Specific features have been revealed of public hearings in Perm concerning urban planning.

Conclusion. Although the resolutions resulting from public hearings are of advisory nature, they are taken into consideration in decision-making by local government bodies in Perm.

Keywords: public hearings; democracy; local governments; municipal legal acts; urban planning; master plan

References

Baulina, E. I. (2011), "Public hearings as the form of an involvement of the population in decision-making concerning local value", *Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law*, no. 29, pp. 8–13.

Bondar, N. S. and Georgieva, T. P. (2016), "Charter of the municipal formation: normative model, proportion of traditions and novelties", *State Power and Local Self-government*, no. 5, pp. 23–31.

Vasilyev, V. I. (2013), "On certain notions of municipal law", *Journal of Russian Law*, no. 12, pp. 46–56.

Gudz, T. V., Meltsova, E. S. and Zakharova, M. I. (2014), "Public hearing as a tool for citizen participation in decision making practice on the study

of discussion about perm city general plan changes”, *PNRPU Bulletin, Applied ecology. Urban development*, no. 1, pp. 129–147.

Zacepa, O. O. (2009), “Public hearings as an element of legal mechanism of realization of principle of sovereignty in Russia”, *Constitutional and Municipal Law*, no. 23, pp. 2–4.

Zenin, S. S. (2012), “The concept and signs of public hearings as a form of immediate democracy”, in Kozlova, E. I. (ed.), *Aktual'nye problemy konstitutsionnogo i munitsipal'nogo prava Rossiiskoi Federatsii: sbornik statei, posvyashchennykh 75-letiyu so dnya rozhdeniya akademika O. E. Kutafina* [Actual problems of the constitutional and municipal law of the Russian Federation: a collection of articles dedicated to the 75th anniversary of Academician O. E. Kutafin birth], Elit, Moscow, Russia, pp. 329–340.

Zenin, S. S. (2008), “Public hearings and folk assembly (historical aspect)”, *History of State and Law*, no. 15, pp. 16–18.

Zuikina, A. S. (2017), “Factors of success and “failure” in activities of local communities in situations of contestation of urban space (on the example of Perm)”, in Nechaev, M. G., Korobkova, V. V. and Matkin, A. A. (ed.), *Istoriya permskogo samoupravleniya v XVIII–XXI vv.: genezis, razvitie, transformatsiya: materialy nauchno-prakticheskoi konferentsii, sostoyavsheysya v ramkakh II Otkrytogo gorodskogo istoricheskogo foruma “Perm’: istoriya goroda kak istoriya gorozhan” (26 oktyabrya 2017 g.)* [History of Perm self-government in the 18–21 centuries: genesis, development, transformation: materials of the scientific and practical conference held in the framework of the II Open urban historical forum “Perm: the history of the city as a history of townspeople” (October 26, 2017)], Novoprint, Perm, Russia, pp. 85–94.

Komarova, V. V. (2005), “Constitutional and legal principles of democracy in Russia”, *Zakonodatel'stvo i ehkonomika*, no. 6, pp. 16–21.

Matryonina, K. Y. (2012), “Electronic public hearings as an additional mechanism for public hearings implementation”, *Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research*, no. 3, pp. 112–115.

Nikitina, V. L. and Zuikina, A. S. (2017), “Functioning of institute of public hearings in the USA and Russia: comparative analysis”, in Povarnitsyn, B. I., *Goroda i mestnye soobshchestva: materialy III Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii studentov, aspirantov i molodykh uchenykh (g. Perm', 20–23 marta 2017 g.). Tom 2* [Cities and local communities: materials of the III All-Russian scientific and practical conference for students, graduate students and young scientists (Perm, March 20–23, 2017). Vol. 2], Perm National Research Polytechnic University Publishing House, Perm, Russia, pp. 284–291.

Ocheretina, M. A. (2009a), “Public hearings in constitutional law of the Russian Federation”, Abstract of Ph.D. dissertation, Constitutional law; municipal law, Institute of philosophy and law, the Ural branch of RAS, Yekaterinburg, Russia.

Ocheretina, M. A. (2009b), “Formation and development of the institute of public hearings”, *Nauchnyy ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya Rossijskoj Akademii nauk*, vol. 9, pp. 433–443.

Safarova, M. D. (2015), “Practice of the institute of public hearings in town planning”, *Property Relations in the Russian Federation*, no. 9, pp. 21–35.

Solovev, S. G. (2015), "Fundamental ideals of local self-government: contemporary state", *State Power and Local Self-government*, no. 7, pp. 24–29.

Tamazov, Z. G. (2007), "Public hearings as a form of implementation by the population of the right to local government", Abstract of Ph.D. dissertation, Constitutional law; municipal law, Krasnodar University of the Ministry of the Interior of Russia, Krasnodar, Russia.

Fadeev, V. I. (2014), "Local government in Russia: historical experience and modern practice of legal regulation", *LEX RUSSICA*, no. 4, pp. 396–412, doi: 10.7256/1729-5920.2014.4.11035.

Kholopov, V. A. (2015), "Efficiency of organizational-law regulation of carrying out of public hearings as a factor of ensuring legitimacy of decisions of agencies of local power", *State Power and Local Self-government*, no. 7, pp. 20–24.

Axelrod, R. (1984), *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, N.Y., USA.

Chambers, R. (2007), *Who Counts? The Quiet Revolution of Participation and Numbers*. Institute of Development Studies, Brighton, UK.

Dahl, R. (1969), "The Concept of Power", in Bell, R., Edwards, D. V. and Wagner, R. H. (ed.), *Political Power: A Reader in Theory and Research*, The Free Press, N.Y., USA, pp. 79–93.

Davis, J. and Whittington, D. (1998), "“Participatory” Research for Development Projects: A Comparison of the Community Meeting and Household Survey Techniques", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 47, no. 1, pp. 72–94, doi: <https://doi.org/10.1086/452387>.

Ekman, J. and Amna, E. (2012), "Political Participation and Civic Engagement: Towards a New Typology", *Human Affairs*, vol. 22, no. 3, pp. 283–300, doi: <https://doi.org/10.2478/s13374-012-0024-1>.

Gilbert, L. (2016), "Crowding Out Civil Society: State Management of Social Organisations in Putin's Russia", *Europe-Asia Studies*, vol. 68, no. 9, pp. 1553–1578, doi: <https://doi.org/10.1080/09668136.2016.1250250>.

Goetz, A. and Gaventa, J. (2001), *Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery*. Institute of Development Studies, Brighton, UK.

Lewis, D. (2013), "Civil Society and the Authoritarian State: Cooperation, Contestation and Discourse", *Journal of Civil Society*, vol. 9, no. 3, pp. 325–340, doi: <https://doi.org/10.1080/17448689.2013.818767>.

Peters, G. B. (2005), *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, Continuum, London, UK, N.Y., USA.

Richter, J. and Hatch, W. F. (2013), "Organizing Civil Society in Russia and China: A Comparative Approach", *International Journal of Politics, Culture, and Society*, vol. 26, no. 4, pp. 323–347, doi: 10.1007/s10767-013-9148-5.

Skelcher, C. (1993), "Involvement and Empowerment in Local Services", *Public Money and Management*, vol. 13, no. 3, pp. 13–20, doi: <https://doi.org/10.1080/09540969309387770>.

Wenger, E. (2001), "Communities of Practice", in Smelser, N. J. and Baltes, P. B. (ed.), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Elsevier, N.Y., USA, pp. 2339–2342.

Received July 16, 2018