

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБСУЖДЕНИЯ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ (ПУБЛИЧНЫЕ) СЛУШАНИЯ КАК ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. Предметом исследования являются указанные в ст. 18 недавно принятого Федерального закона от 21.07.2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» формы взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления – общественные (публичные) слушания и общественные обсуждения. Автор статьи проводит сравнительный анализ указанных форм, раскрывая их общие и особенные черты, а также выявляет отдельные недостатки в правовом регулировании общественных (публичных) слушаний и общественных обсуждений, предлагает варианты устранения обнаруженных недостатков. В процессе написания статьи автором использовались общенаучные (анализ, синтез, дедукция, индукция) и частнонаучные методы (сравнительно-правовой, формально-логический). Новизна представленного исследования заключается в самом его предмете: впервые систематизированы и закреплены на федеральном уровне нормы об общественном контроле и его формах, к которым относятся общественные (публичные) слушания и общественные обсуждения; в свете нового федерального закона автором предпринята попытка углубленного изучения указанных форм, в то время как более ранние исследования касались общественного контроля в целом. В заключении автор приходит к выводам о необходимости введения более четких критериев разграничения общественных (публичных) слушаний и общественных обсуждений и совершенствования посвященных им норм.

Ключевые слова: Общественный контроль, Общественные обсуждения, Общественные (публичные) слушания, Формы взаимодействия, Органы государственной власти, Органы местного самоуправления, Институты гражданского общества, Собрание граждан, Общественно значимые вопросы, Формы общественного контроля.

Review. The article considers the forms of interaction of civil society institutions and public and local authorities, mentioned in the recently adopted Federal Law of July 21, 2014 № 212-FZ "On the bases of public control in the Russian Federation", such as public hearings and public discussions. The author carries out the comparative analysis of these forms, revealing their common and individual features, and outlines particular shortcomings of legal regulation of public hearings and discussions, offering the ways of their correction. The author applies the general scientific (analysis, synthesis, deduction, induction) and the special scientific (comparative-legal, formal-logical) methods. The novelty of the research consists in its subject: for the first time the regulations about public control and its forms, including public hearings and discussions, have been systematized and legitimated on federal level; in the light of the new federal law the author attempts to study these forms profoundly, while the previous researches considered public control in general. The author comes to the conclusion about the necessity to introduce more accurate criteria of differentiation of public hearings and public discussions, and to enhance the regulations related to them.

Keywords: Socially important questions, Citizens' meeting, civil society institutions, local authorities, public authorities, forms of interaction, Public hearings, Public discussions, Public control, Forms of public control

В соответствии со ст. 18 Федерального закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Закон об основах общественного контроля, Закон) [1] общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспер-

тизы, 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 обществен-

ное 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.

Так, согласно Приказу Госкомэкологии России от 16.05.2000 г. № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» [3] слушания выступают в качестве одной из форм общественных обсуждений (наряду с опросом и референдумом).

Аналогичная позиция встречается в ряде нормативных правовых актов муниципальных образований. В качестве примера можно привести Решение Тамбовской городской Думы от 20.02.2015 г. № 1515 «О проведении общественных обсуждений в форме общественных слушаний материалов оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной деятельности и иной деятельности ОАО «Пигмент» [4], из более ранних – Решение Алексеевской районной Думы Волгоградской области от 27.06.2014 г. № 32/213 «О порядке организации и проведения общественных обсуждений объектов государственной экологической экспертизы на территории Алексеевского муниципального района» [5], Решение Кирово-Чепецкой районной Думы Кировской области от 18.06.2014 г. № 43/402 «Об утверждении Порядка проведения на территории муниципального образования «Кирово-Чепецкий муниципальный район Кировской области» общественных обсуждений в форме общественных слушаний по вопросам намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе» [6], Решение Касимовской городской Думы Рязанской области от 22.08.2013 г. № 82/9 «Об утверждении Порядка проведения общественных обсуждений в форме общественных слушаний объектов государственной экологической экспертизы на территории муниципального образования – городской округ «Город Касимов» [7].

В некоторых нормативных правовых актах общественное слушание является одним из этапов общественного обсуждения. Так, согласно Решению Думы Любытинского муниципального района от 15.08.2014 г. № 289 «Об утверждении Положения об организации общественных обсуждений и общественных слушаний по вопросам охраны окружающей среды на территории Любытинского муниципального района» [8] общественные обсуждения имеют следующие этапы: подача заявления инициатором общественных обсуждений; принятие решения о начале общественных обсуждений; подготовка и организация общественных обсуждений; проведение общественных слушаний; подведение итогов общественных обсуждений.

Закон об основах общественного контроля пытается провести границу между указанными формами, однако отличий, позволяющих 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* (курсив авт.) органов соответствующего уровня власти и организаций; при проведении общественных (публичных) слушаний происходит обсуждение вопросов, касающихся *деятельности* (курсив 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, обнародуется 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, государствен-

ных 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).

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 Закон об основах общественного контроля, который сам в части регулирования общественных обсуждений и общественных (публичных) слушаний нуждается в доработке.

Библиография:

1. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федер. Закон Рос. Федерации от 12 июля 2014 г. № 212-ФЗ : принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 4 июля 2014 г.; одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 9 июля 2014 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.
2. Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации : приказ Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. № 372 // Российская газета. 2000. №170.
3. О проведении общественных обсуждений в форме общественных слушаний материалов оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной деятельности и иной деятельности ОАО «Пигмент» : Решение Тамбовск. городск. Думы от 20 февраля 2015 г. № 1515 // СПС «Консультант плюс».
4. О порядке организации и проведения общественных обсуждений объектов государственной экологической экспертизы на территории Алексеевского муниципального района : Решение Алексеевск. Район. Думы Волгоградской области от 27 июня 2014 г. № 32/213 // СПС «Консультант плюс».
5. Об утверждении Порядка проведения на территории муниципального образования «Кирово-Чепецкий муниципальный район Кировской области» общественных обсуждений в форме общественных слушаний по вопросам

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»».

Учитывая приведенную выше нормотворческую практику муниципальных образований, альтернативным решением проблемы разграничения общественных обсуждений и общественных (публичных) слушаний может стать изменение в Законе, в соответствии с которым общественное (публичное) слушание будет выступать «очной» формой общественного обсуждения.

Также следует внести некоторые корректировки в понятия, используемые в Законе об основах общественного контроля, а именно:

- 1) в целях исключения ошибки *idem per idem* наиболее верным представляется определить общественное обсуждение как публичное *мероприятие* (курсив авт.);
- 2) следует исключить использование в определениях понятий «общественное обсуждение» и «общественное слушание» таких абстрактных категорий, как «общественно значимые вопросы» и «вопросы, имеющие особую общественную значимость» в связи с тем, что на практике представляется весьма затруднительным определить, какие вопросы следует относить к указанным, а какие нет, возрастает роль субъективного фактора.

- намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе : Решение Кирово-Чепецк. Район. Думы Кировской области от 18 июня 2014 г. № 43/402 // СПС «Консультант плюс».
6. Об утверждении Порядка проведения общественных обсуждений в форме общественных слушаний объектов государственной экологической экспертизы на территории муниципального образования – городской округ «Город Касимов : Решение Касимовск. Городск. Думы Рязанской области от 22 августа 2013 г. № 82/9 // СПС «Консультант плюс».
 7. Об утверждении Положения об организации общественных обсуждений и общественных слушаний по вопросам охраны окружающей среды на территории Любытинского муниципального района : Решение Думы Любытинск. муниципальн. района от 15 августа 2014 г. № 289 // СПС «Консультант плюс».

References (transliterated):

1. Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii : feder. Zakon Ros. Federatsii ot 12 iyulya 2014 g. № 212-FZ : prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 4 iyulya 2014 g.; odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 9 iyulya 2014 g. // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2014. № 30 (ch. I). St. 4213.
2. Ob utverzhdenii Polozheniya ob otsenke vozdeistviya namechaemoi khozyaistvennoi i inoi deyatel'nosti na okruzhayushchuyu sredu v Rossiiskoi Federatsii : prikaz Goskomekologii Rossii ot 16 maya 2000 g. № 372 // Rossiiskaya gazeta. 2000. №170.
3. O provedenii obshchestvennykh obsuzhdenii v forme obshchestvennykh slushanii materialov otsenki vozdeistviya na okruzhayushchuyu sredu namechaemoi khozyaistvennoi deyatel'nosti i inoi deyatel'nosti OAO «Pigment» : Reshenie Tambovsk. gorodsk. Dumy ot 20 fevralya 2015 g. № 1515 // SPS «Konsul'tant plyus».
4. O poryadke organizatsii i provedeniya obshchestvennykh obsuzhdenii ob'ektov gosudarstvennoi ekologicheskoi ekspertizy na territorii Alekseevskogo munitsipal'nogo raiona : Reshenie Alekseevsk. Raion. Dumy Volgogradskoi oblasti ot 27 iyunya 2014 g. № 32/213 // SPS «Konsul'tant plyus».
5. Ob utverzhdenii Poryadka provedeniya na territorii munitsipal'nogo obrazovaniya «Kirovo-Chepetskii munitsipal'nyi raion Kirovskoi oblasti» obshchestvennykh obsuzhdenii v forme obshchestvennykh slushanii po voprosam namechaemoi khozyaistvennoi i inoi deyatel'nosti, kotoraya podlezhit ekologicheskoi ekspertize : Reshenie Kirovo-Chepetsk. Raion. Dumy Kirovskoi oblasti ot 18 iyunya 2014 g. № 43/402 // SPS «Konsul'tant plyus».
6. Ob utverzhdenii Poryadka provedeniya obshchestvennykh obsuzhdenii v forme obshchestvennykh slushanii ob'ektov gosudarstvennoi ekologicheskoi ekspertizy na territorii munitsipal'nogo obrazovaniya – gorodskoi okrug «Gorod Kasimov : Reshenie Kasimovsk. Gorodsk. Dumy Ryazanskoi oblasti ot 22 avgusta 2013 g. № 82/9 // SPS «Konsul'tant plyus».
7. Ob utverzhdenii Polozheniya ob organizatsii obshchestvennykh obsuzhdenii i obshchestvennykh slushanii po voprosam okhrany okruzhayushchei sredy na territorii Lyubytinskogo munitsipal'nogo raiona : Reshenie Dumy Lyubytinsk. munitsipal'n. raiona ot 15 avgusta 2014 g. № 289 // SPS «Konsul'tant plyus».