

УДК 31

DOI 10.31483/r-474677

*З.И. Иванова, Н.В. Данилина*

## ПРОЦЕДУРЫ ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ В МИРОВОЙ ПРАКТИКЕ

*Аннотация:* проблемы публичных слушаний, их организации и проведения являются дискуссионными во всем мире. Данный институт самоуправления совершенствуется в соответствии с расширением прав граждан в управлении городскими процессами, внедрением информационных технологий в процесс реализации. В России ФЗ №212 от 21.07.2017 г. внес изменения в Градостроительный кодекс РФ для улучшения действенности данного института в условиях информатизации и цифровизации. Авторами данной статьи проведен сравнительный анализ форм и процедур организации, обсуждаемых вопросов в мировой практике, и сделан вывод о том, что в европейских странах, США, Канаде круг обсуждаемых вопросов на публичных слушаниях шире, информационные технологии применяются шире, а решения являются обязательными для принятия. В России результаты публичных слушаний не имеют юридического статуса. Требуется изучение мировых практик для использования положительного опыта других стран по обеспечению действенности данного института.

*Ключевые слова:* публичные слушания, общественные обсуждения, процедура организации, каналы оповещения, протокол публичных слушаний.

*Z.I. Ivanova, N.V. Danilina*

## THE PROCEDURE FOR HOLDING PUBLIC HEARINGS IN INTERNATIONAL PRACTICE

*Abstract:* the problems of public hearings, their organization and conduct are debatable around the world. This institution of self-government is being improved in accordance with the expansion of citizens' rights in the management of urban processes, the introduction of information technologies in the implementation process. In Russia, the Federal Law №212 dated July 21, 2017 introduced changes to the

*Urban Development Code of the Russian Federation to improve the effectiveness of this institution in the conditions of informatization and digitalization. The authors of this article conducted a comparative analysis of the forms and procedures of organization, issues discussed in world practice, and concluded that in European countries, the USA, Canada the range of issues discussed at public hearings is wider, information technologies are used more widely, and decisions are mandatory for making. In Russia, the results of public hearings have no legal status. A study of world practices is required to use the positive experience of other countries in ensuring the effectiveness of this institution.*

**Keywords:** *public hearings, public discussions, procedure of organization, notification channels, records of public hearings.*

Федеральный закон от 29 декабря 2017 года №455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» вносит некоторую корректировку в порядок проведения публичных слушаний для улучшения действенности данного института в современных, меняющихся условиях городского развития. Во-первых, в законе оговариваются две формы проведения: общественные обсуждения и публичные слушания. Во-вторых, право проведения обсуждений с использованием интернета закрепляется в законе. Статья 5 Федерального закона №455-ФЗ указывает, что общественные обсуждения, публичные слушания проводятся по проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам правил благоустройства территорий, проектам решений о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, проектам решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства [1].

Участие населения в решении вопросов городского развития – это мировая практика. Множество вариантов реализации своих прав в области самоуправления существуют в разных странах. Знакомство с ними необходимо, чтобы воспринять положительный опыт организации самоуправления граждан, адаптировать к реалиям собственной страны. К тому же совершенствование форм и возможностей участия гражданского общества в управлении градостроительными процессами происходит постоянно. В европейских государствах многие вопросы развития города, реализация градостроительных проектов не решаются без одобрения горожан.

Посмотрим практику проведения публичных слушаний в некоторых странах.

Процедура проведения публичных слушаний: сроки оповещения, размещение проекта на сайтах или в муниципальных органах в специальных аудиториях, объявление о начале публичных слушаний различаются в разных странах. В Канаде население получает предварительное расписание: даты, места и тематическое направление слушаний уже за 30 дней до начала публичных слушаний [2]. Здесь публичные слушания предусматривают три типа проведения заседаний: общие сессии, сессии сообществ и тематические сессии.

Слушания открыты для всех представителей общественности, желающих участвовать в обсуждении, за исключением случаев, когда проводится конфиденциальное заседание.

Результаты всех сессий публичного слушания публикуются (в том числе, размещаются на сайте реестра экологической оценки [3]). Все документы, связанные с публичными слушаниями, включая документы, на которые ссылается докладчик (стенограммы, расписания, обязательства), своевременно вносятся в государственный реестр.

Оценка степени экологического воздействия проекта (ОВОС) является основной целью публичных слушаний и в Дании [4]. Все проекты (даже мелкие) оцениваются по критериям значимости экологического воздействия, географическому распространению, трансграничному эффекту, продолжительности и

частоте, обратимости воздействия. Публичные консультации проводятся дважды, когда власти запрашивают и принимают комментарии граждан. Эти комментарии используются в процессе принятия решений. Цель – использовать мнение и знания граждан, чтобы точно определить задачи экологической оценки и доработать проект так, чтобы минимизировать неблагоприятные воздействия.

Новая демократическая форма участия гражданского общества в управлении – Формат 21st Century Town Meeting используется в США [5]. Эти собрания граждан не имеют законодательной власти. Тем не менее, они представляют эффективный способ самоорганизации и привлечения граждан к управлению [6]. В рамках программы «Городское собрание 21-го века» реализуется весь потенциал метода открытых городских собраний, которые позволяют каждому участнику внести значимый вклад в процесс обсуждения и принятия решений. Крупномасштабные совещания (от 500 до 5000 участников) позволяют повысить значимость и доверие к их результатам со стороны директивных органов, средств массовой информации, ключевых заинтересованных сторон и общественности в целом. Основатель и президент AmericaSpeaks Carolyn Lukensmeyer отмечает, что целью метода является преодоление глубоко укоренившегося недоверия между гражданами и правительством. Постоянное участие граждан в процессе разработки политики, предоставление возможности для принятия мер развивает гражданское лидерство и способствует реализации государственных приоритетов [7].

### Заключение

Результаты анализа различных подходов к организации публичных слушаний, правил их подготовки и практик проведения в Канаде, Дании и США позволяют сделать вывод о том, что Закон о публичных слушаниях, принятый в декабре 2017 года в России, снова не отрегулировал многие процедурные и юридические вопросы:

1. Публичные слушания носят рекомендательный характер. Закон указывает, что публичные слушания при принятии градостроительных решений должны приниматься во внимание, но это не означает их обязательной

реализации. В Дании результаты независимой экспертизы и предложения граждан по улучшению проекта обязательно принимаются к исполнению.

2. Проведение общественных обсуждений по Интернету может открыть возможности для фальшивых предложений. Работники муниципалитетов могут использовать адреса граждан для подачи, так как владеют такой информацией. В европейских странах ведется четкий учет высказанных предложений, вся информация размещается в Интернете, и каждый может проследить судьбу своего предложения.

Есть и другие замечания и предложения по совершенствованию процедуры публичных слушаний в России. Авторы статьи продолжают анализ положительной мировой практики организации и проведения публичных слушаний и общественных обсуждений для выработки собственных предложений.

*Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта №18-011-01004.*

### **Список литературы**

1. Федеральный закон от 29 декабря 2017 года №455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_286726/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_286726/)

2. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.richmond.ca/cityhall/council/meeting/WebAgendaMinutesList.aspx?Category=25&Year=2018>.

3. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.pc.gov.au/about/core-functions/inquiries-and-studies/what-is-a-public-hearing>

4. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://a100.gov.bc.ca/appsdata/epic/html/deploy/epic\\_project\\_home\\_371.html](http://a100.gov.bc.ca/appsdata/epic/html/deploy/epic_project_home_371.html)

5. Profile of the Danish system Environmental effect estimation and public participation [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://ecom.su/technologies\\_materials/index.php?id=472](http://ecom.su/technologies_materials/index.php?id=472).

6. 21st Century Town Meeting [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://participedia.net/en/methods/21st-century-town-meeting>

7. AmericaSpeaks [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.americaspeaks.org/>

8. Lukensmeyer C.J. 21st Century Town Meeting. Participatory Methods Tool Kit – A Practitioner’s Manual. Eds. Stef Steyaert and Hervé Lisoir. Jointly published by King Baudouin Foundation and the Flemish Institute for Science and Technology Assessment (2005) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ist.vito.be/en/pdf/projects/toolkitworldcaf.pdf>

### ***References***

1. Federal'nyi zakon ot 29 dekabria 2017 goda 455-FZ "O vnesenii izmenenii v Gradostroitel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii". Retrieved from [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_286726/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_286726/)

2. . Retrieved from <https://www.richmond.ca/cityhall/council/meeting/WebAgendaMinutesList.aspx?Category=25&Year=2018>.

3. . Retrieved from <https://www.pc.gov.au/about/core-functions/inquiries-and-studies/what-is-a-public-hearing>

4. . Retrieved from [http://a100.gov.bc.ca/appsdata/epic/html/deploy/epic\\_project\\_home\\_371.html](http://a100.gov.bc.ca/appsdata/epic/html/deploy/epic_project_home_371.html)

5. Profile of the Danish system Environmental effect estimation and public participation. Retrieved from [http://ecom.su/technologies\\_materials/index.php?id=472](http://ecom.su/technologies_materials/index.php?id=472).

6. 21st Century Town Meeting. Retrieved from <https://participedia.net/en/methods/21st-century-town-meeting>

7. AmericaSpeaks. Retrieved from <http://www.americaspeaks.org/>

8. Lukensmeyer, C. J. 21st Century Town Meeting. Participatory Methods Tool Kit - A Practitioner's Manual. Eds. Stef Steyaert and Herve Lisoir. Jointly published by King Baudouin Foundation and the Flemish Institute for Science and Technology Assessment. Retrieved from <http://ist.vito.be/en/pdf/projects/toolkitworldcaf.pdf>

**Иванова Зинаида Ильинична** – канд. ист. наук, доцент ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Московский государственный строительный университет», Россия, Москва.

**Ivanova Zinaida Ilinichna** – candidate of historical sciences, associate professor at the National Research Moscow State University of Civil Engineering, Russia, Moscow.

**Данилина Нина Васильевна** – канд. техн. наук, заведующая кафедрой ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Московский государственный строительный университет», Россия, Москва.

**Danilina Nina Vasilievna** – candidate of engineering sciences, head of the department of the National Research Moscow State University of Civil Engineering, Russia, Moscow.

---