

*В.Г. Лякишева, А.В. Шаранов*

### **Теория и практика проведения публичных слушаний как одной из форм реализации института непосредственной демократии (на примере Барнаула)**

*V.G. Lyakisheva, A.V. Sharapov*

### **Theory and Practice of Public Hearings Holding in Barnaul as One of Forms to Realize Institution of Direct Democracy**

Описываются формы непосредственного участия населения в управлении своей территорией. Анализируется нормативно-правовая база, регламентирующая реализацию процедур прямой демократии. Исследуются публичные слушания, связанные с введением института сити-менеджера в Барнауле.

**Ключевые слова:** сити-менеджер, публичные слушания, прямая демократия, местное самоуправление.

В современном общественном сознании утвердилось мнение о неразвитости и неэффективности прямой демократии как формы организации власти. Традиционно «золотым веком» данного вида демократии считаются города-полисы Древней Греции, в России – вечевое устройство в Киевской Руси. На современном этапе доминирует представительная демократия как наиболее совершенный вид демократии. При более детальном рассмотрении этих тенденций выясняется, что институты прямой демократии не просто сохранились, но и активно развиваются по всему миру, например, в Израиле – система киббуцев, в США – референдумы и инициативы и т.д.\*

На теоретическом уровне в западном мире проблемами непосредственного волеизъявления народа занимались Ж. Руссо, М. Букчин, Б. Барбер. В СССР это было одно из фундаментальных направлений в изучении социалистической формы организации управления страной.

\* Киббуцы – это часть израильского общества, и на него распространяются законы государства. Но организация хозяйственной и внутриобщинной жизни, ее внутренние законы и правила устанавливаются общим собранием взрослых членов киббуцев. Общее собрание решает наиболее важные и принципиальные вопросы, выбирает на определенный срок органы управления, руководителей и должностных лиц, определяет функции и состав комиссий, отвечающих за конкретные вопросы жизни киббуцев: экономику и бюджет, здравоохранение, образование и т.д. Одним из основных принципов организации управления в киббуцах является ротация руководителей на всех уровнях.

The article describes forms to involve community in managing its territory. The author analyses legal base regulating direct democracy procedures. The analysis of public hearings connected with introduction of city manager institution in Barnaul is given.

**Key words:** city manager, public hearings, direct democracy, local self-government.

В настоящее время прямая демократия означает, что граждане имеют право принимать прямое участие в выработке решений по ключевым вопросам посредством общенародного голосования, – как по своей собственной инициативе, так и вследствие исполнения обязательных положений Конституции, т.е. независимо от желания правительства или парламента.

В условиях научно-технического прогресса мир быстро меняется и органы власти должны оперативно реагировать на современные вызовы. В этом им должны помочь граждане, которые обязаны непосредственно участвовать в делах страны.

В своих многочисленных интервью Президент Российской Федерации Д.А. Медведев говорит о том, что Интернет изменит представления о демократии. Развитие коммуникационных технологий и рост образованности граждан в обозримом будущем сделают возможным постепенный переход от представительной демократии к прямой. Об этом на встрече с активом «Единой России» заявил Д.А. Медведев: «Я думаю, что вы со мной согласитесь, что грянет эпоха возвращения в известной степени от представительной демократии к демократии непосредственной, прямой при помощи Интернета» [1].

Традиционно представительную демократию рассматривали как высшую форму демократии посредством депутатов, представляющих волю народа. По мнению Д.А. Медведева, это представление во многом устарело.

Таким образом, проблема развития и функционирования институтов непосредственной демократии

носит актуальный характер на уровне как современной российской государственности, так и местного самоуправления.

В Российской Федерации существуют процедуры реализации прямой демократии на местном 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 [2].

Новым фактором в осуществлении местного самоуправления можно считать введение института сити-менеджера. В России такая форма управления была разрешена Федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ. Возможно, это связано с укреплением вертикали власти. К 2006 г. новый порядок приняли в 4000 муниципальных образований, а к 2009 г. – в 9000. Напомним, что сити-менеджер – глава муниципальной администрации, занимающийся решением текущих задач и работающий по контракту с городским советом [3]. Данные тенденции затронули и Алтайский край. Сейчас ведется последовательная работа по установлению данной процедуры на уровне городов и сельских районов края. Наиболее ярко это проявилось в проведении публичных слушаний по изменению порядка избрания главы Барнаула и введению должности главы администрации города на конкурсной основе.

Виды процедур реализации прямой демократии подробно закреплены и определены в нормативно-правовых документах. В Конституции РФ 1993 г. в главе VIII «Местное самоуправление» прописано право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения, в том числе и определение структуры органов местного самоуправления (МСУ) [4]. Европейская хартия местного самоуправления также говорит о том, что МСУ осуществляется формами как представительной демократии, так и прямого волеизъявления граждан [5]. Федеральный закон от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ главой V расширяет права граждан на участие в МСУ, а ст. 28 вводит абсолютно новую форму – публичные слушания [2].

В Уставе городского округа-города Барнаула Алтайского края публичным слушаниям посвящена статья 28 [6]. Организация их проведения регламентируется Положением о порядке организации и проведения публичных слушаний в городе Барнауле [7].

Наиболее часто горожане участвуют в обсуждении вопросов по Уставу города, бюджету, их активность

проявляется в вопросах, касающихся застройки территорий, генерального плана города. Самоуправление невозможно без развития общественных начал, и как раз публичные слушания должны способствовать этому процессу.

Хотя обязательность проведения публичных слушаний была введена совсем недавно, несмотря на новизну подобной формы, в Барнауле еще при разработке Устава города в советский период его проект был опубликован в Вестнике Барнаульского городского Совета народных депутатов и администрации города весной 1993 г. и вынесен на обсуждение трудовых коллективов и жителей. Проект Устава 1995 г. также обсуждался многими горожанами, а готовились эти документы рабочей группой, в состав которой входили руководители органов МСУ, депутаты, практики, ученые. Один из авторов статьи более 15 лет входил в состав рабочей группы по разработке Устава города и рассмотрению предложений о внесении в него изменений и дополнений, а также участвовал в организации публичных слушаний.

В соответствии с законодательством ежегодно осенью проходят слушания по проекту городского бюджета на плановый период, а весной – по отчету об его исполнении. Как правило, с ними совмещаются публичные слушания по поправкам в Устав муниципального образования. Количество горожан, участвующих в данных мероприятиях, зависит от их интереса к обсуждаемой теме. Так, 22 января 2008 г. в зале Барнаульского юридического института прошли публичные слушания по Программе комплексного социально-экономического развития города Барнаула на 2008–2017 гг. Этот документ привлек внимание жителей, в его обсуждении приняли участие 463 чел. Весной 2008 г. на осуждение горожан был вынесен проект Устава города в новой редакции. При его обсуждении были предложены принципиально новые моменты, такие как избрание депутатов Барнаульской городской Думы (БГД) по смешанной системе, а также был затронут вопрос об изменении процедуры избрания главы города. Эти слушания заинтересовали горожан, и зал администрации, рассчитанный на 170 мест, едва вместил всех желающих. В этом же зале 25 сентября 2008 г. рассматривался вопрос «О бюджете города на 2009 г. и на плановый период 2010–2011 годов», где собралось 145 участников слушаний. 19 ноября 2008 г. в Дворце культуры Барнаула были проведены публичные слушания по генеральному плану городского округа, в них приняли участие около 600 чел. В апреле 2010 г. внесение поправок в Устав города не вызвало особого интереса у жителей, и в их обсуждении участвовали всего 92 чел. [8].

Еще один вид публичных слушаний предусмотрен Градостроительным кодексом РФ при разработке генеральных планов застройки территории, изменении вида разрешенного использования земельных участ-

ков, предоставленных для строительства, рассмотрении проектов межевания земельных участков [9].

Слушания организуются местной администрацией путем размещения объявлений в СМИ и приглашением заинтересованных жителей. Как правило, большинство подобных мероприятий проходит с соблюдением формальностей, не вызывая интереса у населения. В то же время в этой процедуре встречаются исключения, когда жители не согласны с представленными предложениями. Наиболее часто подобные ситуации возникают в местах «точечной застройки», при попытке размещения спорных объектов на внутридворовых территориях, несоблюдении строительных и благоустроительных норм и правил.

Примером противостояния жителей и властей могут служить ситуации, возникшие в Барнауле при обсуждении Генерального плана городского округа в пос. Лесном, с. Власихе, где предполагалось размещение полигона твердых бытовых отходов, а также при рассмотрении проекта межевания земельного участка в квартале, ограниченном ул. Профинтерна, ул. Дёповской, просп. Строителей. Проблема в названном микрорайоне связана со строительством многоэтажного дома по ул. Профинтерна, 7а, возводимого с нарушением интересов жителей близлежащих домов. Она неоднократно обсуждалась, в том числе на страницах газеты «Алтайская правда» [10–11]. Жители данного кадастрового квартала выразили на слушаниях, состоявшихся 20 октября 2009 г., свое несогласие с документами, представленными им разработчиками. Однако 19 декабря 2009 г. в газете «Вечерний Барнаул» был опубликован итоговый документ публичных слушаний по проекту межевания указанной территории, не соответствующий тому, за который проголосовало подавляющее большинство участников. И только после обращения жителей в прокуратуру итоговый документ был повторно опубликован в «Вечернем Барнауле» 20 января 2010 г. в новой редакции, а главе города было внесено представление об устранении нарушений закона. С момента публичных слушаний прошло более года, продолжаются судебные процессы, идет переписка с различными инстанциями, вместе с тем затянувшаяся тяжба между чиновниками и населением так и остается не разрешенной.

Значимость подобных публичных слушаний, несомненно, меньше, чем по вопросам общегородского масштаба. Вместе с тем, решая либо не решая локальные проблемы, муниципальные органы и жители или объединяются, или становятся «по разные стороны баррикад».

Специалисты Хабаровской академии экономики и права отмечают, что в тех муниципальных образованиях, где слушания проводятся регулярно, появляется круг общественных организаций и отдельных граждан, способных вести серьезный разговор с депутата-

ми и чиновниками, и контролировать эффективность их деятельности в плане предотвращения коррупции. Увеличивается число жителей, разбирающихся в проблемах [12].

Вместе с тем события, произошедшие в Барнауле в августе–ноябре 2010 г., показали, что любые выступления несогласных с мнением властных структур граждан и общественных организаций, способные всколыхнуть местное сообщество на публичных мероприятиях, нейтрализуются любым способом.

Мы часто повторяем, что гражданское общество невозможно без граждан. Однако последующие события показали, что избиратели и их избранники по-разному трактуют гражданскую состоятельность.

В газете «Вечерний Барнаул» 28 сентября 2010 г. было опубликовано решение БГД о проведении публичных слушаний по проекту муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в Устав городского округа, а также официальное сообщение об их проведении [12]. Предложенный проект кардинально менял порядок избрания главы города, полномочия органов МСУ, вводил должность главы администрации города на конкурсной основе. Естественно, что подобные новации вызвали большой интерес местного сообщества, эти вопросы активно обсуждались в СМИ, на различных форумах.

Акцентируем внимание на форме проведения этого публичного мероприятия. Место проведения публичных слушаний (зал администрации Октябрьского района) с учетом особой важности повестки сразу вызвало вопросы, так как зал рассчитан всего на 300 мест. Постепенно стало формироваться мнение, что дело не в том, «выбирать или назначать мэра», а в том, что власть людей слушать не хочет, что муниципальные органы следуют принципу «управляемой демократии», при которой фильтруются участники процесса. Можно было избежать появления таких негативных мнений путем выбора местом проведения слушаний Дворца культуры Барнаула, вмещающего 800 чел. Подобные мероприятия там уже проводились и не вызвали недовольства.

21 октября 2010 г. в Барнауле состоялись альтернативные общественные слушания по изменениям в Устав, где смогли принять участие неравнодушные барнаульцы. Публичные слушания, объявленные БГД, как и планировалось, состоялись 25 октября. Только принять в них участие удалось единицам рядовых горожан, а большинство из них (около 300 чел.) остались на улице. Муниципальная власть показала одновременно «профессионализм» в части организации этого мероприятия и неуважение к правам жителей на участие в обсуждении наиважнейших вопросов местного значения. Многие из желающих попасть в зал были остановлены милицией и ОМОНОм. Им пришлось отстаивать свои нарушенные права в соответствующих органах. Попавшие на публичные

слушания стали свидетелями отсутствия свободных мест в зале задолго до начала мероприятия, а занимали их (в подавляющем большинстве) чиновники различного ранга и представители «организованной общественности». Несомненно, они являются жителями Барнаула и имеют право на участие в обсуждении городских проблем, но и для рядовых барнаульцев в зале должны быть предусмотрены места.

Данные публичные слушания были назначены представительным органом, а ответственность за их организацию лежит на его руководстве. И хотя «залон» для населения организовали другие структуры, «темное пятно», из-за этого подрывающего демократические принципы мероприятия легло на всех городских депутатов. По нашему мнению, положительную реакцию у тех, кто не смог принять участия в публичных слушаниях, возможно, могли бы вызвать извинения председателя БГД за допущенные организационные ошибки, а не объяснения на официальном сайте Думы от 26.10.2010 о трудности подсчета голов в зале с большей вместимостью [13].

Накопленный ранее опыт работы с населением, принципы уважения и самоуважения, соблюдение исторических и иных местных традиций всегда были отличительной чертой барнаульского городского самоуправления. Мы понимаем, что и депутаты, и муниципальные служащие вынуждены «играть по предложенным правилам». Ситуация 25 октября показала, что отрыв власти от рядовых граждан только увеличился. В свою очередь, обозначился вопрос о легитимности не только осуществленных процедур, но и местной власти в целом.

Подобная организация мероприятий способствует, к сожалению, ускорению процесса перехода толерантных оппонентов в радикальную оппозицию. По мнению известного политолога Ю.Г. Чернышова, организаторы публичных слушаний навредили самой идее их проведения. Хочется надеяться, что результаты мониторинга общественного мнения не останутся проигнорированными властными структурами. За-

являя о развитии гражданского общества в России, руководители государственных и муниципальных органов должны помнить положения ст. 3 Европейской хартии о том, что «под местным самоуправлением понимается право и реальная возможность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [14].

В Посланиях Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ подчеркивается необходимость принятия мер, способных обеспечить большую включенность граждан в политическую жизнь, а также отмечается, что люди, равнодушные к тому, что происходит вокруг, должны иметь все возможности для реализации своих благородных устремлений [16]. Тем более, для каждого гражданина должно найтись место на публичных мероприятиях, а органы власти обязаны выполнять обеспечивающие функции для организации участия населения в управлении делами государства. И власть, и население должны быть готовы к конструктивному диалогу без постороннего вмешательства.

Прямая демократия как форма организации власти активно развивается и применяется на всех уровнях власти. В Барнауле это нагляднее всего проявляется в проведении публичных слушаний по различным вопросам управления городом. Большинство подобных мероприятий проходит с соблюдением формальностей и не вызывает интереса у населения. Но события 25 октября 2010 г. показали наличие существенного интереса части населения к обсуждаемой проблеме. Вместе с тем в исследуемом событии официальная власть сделала многое, чтобы дискредитировать данную демократическую процедуру. Тем самым она увеличила количество противников и людей, скептически относящихся к данной форме непосредственного участия населения в местном самоуправлении, а это, по нашему мнению, не способствует демократизации общества и государства в целом.

## Библиографический список

1. Интернет-СМИ заставят модерировать комментарии читателей // РОСБАЛТ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rosbalt.ru/2010/06/04/742647.html>
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ [Электронный ресурс] // Консультант плюс. Правовая система.
3. Википедия – Свободная энциклопедия [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/>
4. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. [Электронный ресурс] // Консультант плюс. Правовая система.
5. Европейская хартия местного самоуправления от 15.12.1985 // СЗ РФ. – 1998. – №36. – Ст. 4466.
6. Устав городского округа – города Барнаула Алтайского края : Решение БГД от 20.06.2008 №789 (в ред. решения от 29.10.2010 №372) [Электронный ресурс] // Консультант плюс. Правовая система.
7. Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний в городе Барнауле: Решение БГД от 23.12.2005 №253 (в ред. решения от 27.09.2010 №369) [Электронный ресурс] // Консультант плюс. Правовая система.
8. Текущие архивы БГД, администрации Барнаула за 2008–2010 гг.

9. Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 №190-ФЗ (в ред. от 27.12.2009 №343-ФЗ) [Электронный ресурс] // Консультант плюс. Правовая система.

10. Тепляков С. Опоздали на три года // Алтайская правда. – 2009. – №338–339.

11. Тепляков С. Два этажа от уровня законности // Алтайская правда. – 2010. – №198.

12. Правовое регулирование публичных слушаний в муниципальном образовании : учебно-практическое пособие / под общ. ред. С.В. Нарутто. – Хабаровск, 2004.

13. Официально // Вечерний Барнаул : вкладыш. – 2010. – №145.

14. Барнаульская городская Дума провела публичные слушания. Официальный сайт Барнаульской городской Думы. 26.10.2010 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.duma-barnaul.ru/24.09.2009/26\\_10\\_2010.html](http://www.duma-barnaul.ru/24.09.2009/26_10_2010.html)

15. Европейская хартия местного самоуправления от 15.12.1985 // СЗ РФ. – 1998. – №36. – Ст. 4466.

16. Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 05.11.2008, 12.11.2009, 30.11.2010. Официальный сайт Президента России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/>