

**От сельских сходов к публичным слушаниям: в поисках удаляющихся
идеалов самоуправления**

Соловьев Сергей Геннадьевич

заведующий кафедрой

Конституционного, административного и муниципального права

ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет»

(национальный исследовательский университет)

доктор юридических наук, профессор,

председатель Общественной палаты Миасского городского округа,

член Экспертного совета Комитета по федеративному

устройству и вопросам местного самоуправления

Государственной Думы Российской Федерации

456304, Челябинская область, г. Миасс, ул. 8 Июля, 10А

E-mail: solovev@feml.miass.susu.ru,

рабочий телефон – 8 (3513) 52-11-60

Митрохина Яна Андреевна

преподаватель кафедры

Гражданского и уголовного права и процесса

ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет»

(национальный исследовательский университет)

Статья посвящена сравнительному исследованию ключевых аспектов практики проведения сельских сходов и опыта функционирования современных публичных слушаний. Рассмотрены основные аспекты их организации, проведения и подведения итогов.

Проанализированы ключевые концептуальные, правовые и организационные проблемы функционирования сельских сходов и публичных слушаний. Намечены направления совершенствования существующей модели проведения публичных слушаний.

Статья выполнена при поддержке Правительства РФ (Постановление №211 от 16.03.2013 г.), Соглашение № 02.А03.21.0011.

Ключевые слова: *местное самоуправление, сельские сходы, публичные слушания.*

**From village meetings for the public hearings: in search of vanishing
ideals of self-government**

Sergey G. Solovev,

Head of the Constitutional, Administrative
and Municipal Law Department
South-Ural State University(SUSU)
(National Research University),
Doctor of Law, Professor,
Chairman of Public Chamber in Miass city district,
Member of Expert Council on Federal Structure and
the Local Self-Government of State Duma in the
Russian Federation Federal Assembly

456304, 10A, 8 Iulya str., Miass,
Chelyabinsk region, Russia
E-Mail: solovev@feml.miass.susu.ru,
work phone – 8 (3513) 52-11-60

Mitrokhina Yana Andreevna
Senior lecturer of the Department
of Civil and Criminal Law and Process
South-Ural State University(SUSU)
(National Research University)

The article is devoted to the comparative study of the key aspects of the practice of holding village meetings and experience of functioning of modern public hearings. The basic aspects of their organization, conducting and summarizing the results.

Analyse the key conceptual, legal and organizational problems of functioning of village meetings and public hearings. The identified areas of improvement of the existing model of holding public hearings.

The work was supported by Act 211 Government of the Russian Federation, contract № 02.A03.21.0011.

Key words: local self-government, village meetings, public hearings.

*Ценность идеала в том,
что он удаляется
по мере приближения к нему.
Махатма Ганди*

Вопрос, связанный с пониманием идеальных форм осуществления местного самоуправления в России, представляется недостаточно проработанным как на теоретическом уровне, так и в практическом плане. При этом следует отметить, что исходя из смысла ч. 2 ст. 3, ст. 12, ст. 130-133 Конституции Российской Федерации система российского местного самоуправления должна представлять собой (в отличие от системы

государственной власти) не централизованную публично-властную систему, а систему форм самоорганизации местного населения.

Оставляя за пределами предмета данной статьи вопрос об адекватности данной конституционной идеи потребностям современного российского общества, следует указать, что исходя из определения местного самоуправления, закрепленного в Федеральном законе от 06.10.2003 года №131-ФЗ, местное самоуправление в России осуществляется населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления. В связи с этим, можно выделить две подсистемы современной системы российского местного самоуправления:

1. Самоуправление населения муниципалитетов.
2. Самоуправление муниципальных чиновников, непосредственно реализующих полномочия органов местного самоуправления¹.

При этом, особую озабоченность вызывает факт относительной неразвитости первой подсистемы, так как в научной литературе рефреном звучат высказывания о пассивности и инертности жителей муниципалитетов, о слабой мотивации к самоорганизации населения, привычке к патернализму и покровительству государства, о незаинтересованности муниципальных органов в привлечении граждан к решению местных вопросов (Шайхуллин М.С., Иванова Е.Ю., Холопов В.А., Полянский В.В., Волков В.Э., Трофимова И.Н.)².

¹ Васильев В.И. Законодательство о местном самоуправлении: сегодня и завтра // Местное право. №6. 2014. С. 5.

² Шайхуллин М.С. Анализ общественного мнения об эффективности форм консультативной демократии в контексте гарантий права на осуществление местного самоуправления // Российская юстиция. 2016. N 5. С. 21 – 24; Иванова Е.Ю. Территориальное общественное самоуправление в сельских поселениях: проблемы деятельности и перспективы развития // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 74 – 76; Холопов В.А. Актуальность компаративного междисциплинарного анализа

Подобная ситуация объективно обуславливает положение, когда на практике население реально отодвигается от осуществления муниципальной власти. В связи с этим, при построении схемы осуществления местного самоуправления в муниципалитетах (в целях недопущения трансформации местного самоуправления исключительно в самоуправление муниципальных чиновников) серьезное внимание необходимо уделять формированию действенных правовых технологий, обеспечивающих участие населения в осуществлении самоуправления на своей территории. Очевидным является тот факт, что процесс самоуправления нужно выстраивать от общества.

При этом в настоящее время существует потребность в изучении исторической практики функционирования успешных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, положительный опыт функционирования которых является тем звеном, которое может по-новому запустить весь процесс осуществления российского самоуправления, добиться синхронизации самоуправленческой деятельности населения с публичной деятельностью органов местного самоуправления.

В связи с этим, перспективным представляется сравнительное историко-правовое исследование схожих концептуальных и правовых аспектов наработанной практики проведения сельских сходов и опыта функционирования современных публичных слушаний.

Методология исследования

функционирования институтов непосредственной демократии в условиях модернизации демократии // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. N 7. С. 7 – 9; Полянский В.В., Волков В.Э. Гармонизация публичной власти - цель реформы местного самоуправления // Lex russica. 2014. № 7. С. 772 – 782; Трофимова И.Н. Местное самоуправление как форма и практика гражданской активности россиян // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. N 7. С. 18 - 22.

При проведении сравнительного историко-правового исследования поставленных вопросов предполагается использовать метод аналогии при рассмотрении аналогичных социально-правовых технологий. В результате применения данного метода предполагается, используя технологии проведения сельских сходов как эталонный процесс (так как бесспорным является тот факт, что механизмы самоуправления в российских селах выражены наиболее сильно), выйти с исторических позиций на предложения по совершенствованию современного института публичных слушаний. Отмеченные предложения должны заложить основы трансформации существующего механизма и запустить новый алгоритм функционирования публичных слушаний, который со временем должен начать работать, повысить активность населения и улучшить механизмы самоуправления населения муниципалитетов.

Общая ретроспектива развития форм коллективного обсуждения и принятия решений в российской общине

Достаточно часто ученые, сосредоточившись на деталях, часто упускают из виду общую перспективу процесса. В связи с этим, применительно к анализу успешных форм реализации населением местного самоуправления необходимо определить общий политический курс развития форм коллективного обсуждения и непосредственного решения населением местных вопросов, что предполагает общий анализ ключевых моментов истории их развития.

Коллективное обсуждение и решение непосредственно населением различных, непосредственно затрагивающих его интересы вопросов – есть исторически сложившийся, уходящий корнями в глубокую древность обычай, обусловленный естественным стремлением граждан принимать участие в общественной жизни. Рассматривая ретроспективу института публичных слушаний, можно прийти к выводу, что его истоки заложены существовавшей на Руси с незапамятных времен формой прямой демократии – народном вече, в компетенцию которого входило совместное обсуждение и

решение самых разных вопросов: войны и мира, избрания и изгнания князя и т.д.

Вечевой строй сыграл огромную роль в становлении демократического общества не только в Новгороде и Пскове, но и других древнерусских городах, стал основой общественных отношений в сфере участия населения в решении вопросов местного значения. Прекращение его существования фактически ликвидировало зарождавшиеся демократические процессы, привело к разрыву между властью и населением, во многом ставшему пассивным исполнителем государственной воли.

Подвергнутая реформам второй половины XIX века система городского и сельского управления позволила народу участвовать в коллективном обсуждении (с дальнейшим принятием обязательных решений) в различных организационных формах. В городах, согласно Городовому положению 1870 г., действовали городские Избирательные Собрания, в сельской местности управление осуществлялось сельскими и волостными сходами. Однако, если Избирательные Собрания созывались лишь для избрания гласных Городской Думы, после чего распускались на 4 года, то сельские и волостные сходы собирались достаточно регулярно, совместно решая не один, а целый ряд вопросов разнообразного характера. При этом, весьма показательным в этом является тот факт, что данные сходы являлись привычными формами самоорганизации крестьянской общины задолго появления соответствующих правовых актов, регламентировавших их деятельность.

Реформа 1861 г. стала серьезным шагом вперед в сфере нормативного регулирования процессов внутреннего самоуправления в крестьянском обществе. «Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» от 19 февраля 1861 года было практически полностью посвящено устройству сельских обществ и волостей, их общественному управлению, а также особенностям осуществления крестьянского самоуправления.

Однако следует подчеркнуть то обстоятельство, что появление данного документа не стало отправной точкой, ознаменовавшей начало функционирования сельского схода, оно лишь легализовало общинное управление бывших помещичьих крестьян. Как отмечает П. Н. Зырянов, мирская крестьянская организация существовала в России не одно столетие, а принятый петербургскими чиновниками документ не более чем узаконил давно устоявшиеся институты, причем лишь в самых общих чертах³.

Важность совместного решения вопросов, затрагивающих интересы всей общины, понимали и сами крестьяне, выражавшие это в поговорке: «Мир – сила: супротив мира кто волен?»⁴. В этом контексте представляет интерес вывод В. Б. Красновой, которая рассматривая крестьянское общественное управление в России в 60-80-е гг. XIX века, указывает на существование, кроме формального сельского общества, сходов церковного прихода, селений-содержателей училищ⁵. П. Н. Зырянов приводит примеры создаваемых крестьянскими общинами, наравне с «официальными», самостоятельных (по своей правовой сути – несанкционированных) сельских сходов в каждой деревне⁶.

Таким образом, развитие форм коллективного обсуждения и принятия решений по актуальным местным вопросам в русской общине, шло по пути постепенного расширения и усиления, настолько, насколько позволяли законные ограничения и внутриобщественные факторы.

³ Зырянов П. Н. Крестьянская община европейской России 1907-1914 гг. М.: Наука, 1992. С. 28.

⁴ Даль В.И. Пословицы и поговорки Русского народа. М., 2000. С 198.

⁵ Краснова В.Б. Крестьянское общественное управление в России в 60-80-е гг. XIX в. (по материалам Центрально-промышленного района): автореф. дисс. ... к.ю.н. М., 1989. С. 15.

⁶ Зырянов П. Н. Крестьянская община европейской России 1907-1914гг. М.: Наука, 1992. С. 31.

Сравнительный анализ публичных сельских сходов и современных публичных слушаний

В современных публичных слушаниях, согласно закону, могут принимать участие все жители муниципального образования, обладающие избирательным правом. Состав сельского схода был менее демократичен. Так согласно нормам указанного «Общего положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» сельский сход составлялся из крестьян-домохозяев, принадлежащих к составу сельского общества, и из всех назначенных по выбору сельских должностных лиц.

Кроме того, в сходе принимали участие и крестьяне, которые приобрели свои участки в собственность (крестьяне-собственники). Они могли принимать участие в обсуждении практически всех вопросов, за исключением отношений между сельским обществом и владельцем отведенной в пользование общества земли.

Со временем состав сельского схода постепенно расширялся. Его численность увеличивалась и за счет молодых членов общины, и в силу постепенного включения в состав схода женщин, заменявших ушедших на заработки или умерших мужей. Таким образом, эволюция сельского схода шла по пути демократизации его состава, которым постепенно охватывалось практически все взрослое население общины. Разумеется, ограничения, связанные с представительством домохозяев, не давали развернуться процессу демократизации в полной мере, хотя в отдельных случаях и было замечено превращение схода «в толпу со всеобщей подачей голосов»⁷. Кроме того, существовал определенный ценз: не допускались к участию в сходе крестьяне, состоящие под следствием или судом по преступлениям, влекущим за собою потерю всех особенных прав, или же отданные под надзор общества по решениям судебных мест.

Сбор сельского схода мог организовать только староста, кроме него при необходимости приказать собрать сход мог и мировой посредник и помещик. Проводя аналогию с проведением современных публичных слушаний, следует указать, что их проведение вправе инициировать ограниченный круг субъектов, включающий Главу муниципального образования и представительный орган. Кроме того, в него входят и жители муниципального образования, так называемая инициативная группа, численность которой зависит от усмотрения местного законодателя. Так, Положение о публичных слушаниях в городе Челябинске устанавливает

⁷ Зырянов П. Н. Крестьянская община европейской России 1907-1914 гг. М.: Наука, 1992. С. 33.

минимальное количество участников инициативной группы в 10 человек⁸, а аналогичное Положение в г. Пензе – в 1000⁹.

Особо отметим, что участие в сельских сходах было не правом, а обязанностью крестьян, включенных в состав схода. Непременный член Минского губернского по крестьянским делам присутствия В. Масальский в своем труде «Сельский сход и сельские должностные лица (Права и обязанности): по положению 19 февр. 1861 г. и другим позднейшим законоположениям и правительственным распоряжениям» писал о том, что никто из лиц, составляющих сход, не имеет права уклоняться от присутствия на нем¹⁰. Кроме того, собрания сельских сходов признавались правомочными только при наличии установленного порога явки. На сходах должно было присутствовать не менее половины всех крестьян, имеющих право принимать участие в сходе, и обязательным было участие сельского старосты или замещающего его лица.

Сегодня же, в отличие от сельских сходов, субъекты современных публичных слушаний становятся таковыми добровольно, кроме того, в законе и в большинстве муниципальных правовых актов не установлен кворум, определяющий количество участников публичных слушаний,

⁸ Ч. 3 ст. 7 Решения Челябинской городской Думы «Об утверждении Положения о публичных (общественных) слушаниях в городе Челябинске» от 11 апреля 2006 № 12/1 // Сборник нормативных правовых актов Челябинской городской Думы третьего созыва. 2006. № 11.

⁹ Ч. 2 ст.3 Решения Пензенской городской Думы «Об утверждении Положения о публичных слушаниях в городе Пензе» от 30.09.2005 N 202-14/4 // Пензенские губернские ведомости. 2005. N 23.

¹⁰ Масальский В. Сельский сход и сельские должностные лица (Права и обязанности): по положению 19 февр. 1861 г. и другим позднейшим законоположениям и правительственным распоряжениям. Минск: Типо-литография Б. И. Соломнова, 1883. С. 7.

полномочное принимать решение по рассматриваемому вопросу. Полагаем, что это противоречит самой природе общественных слушаний, поскольку при таком подходе теряется сама их суть. При таком подходе коллективное обсуждение правового акта теоретически может превратиться в формальные собрания с двумя-тремя участниками.

В связи с этим, представляется желательным закрепить на муниципальном уровне минимальный «кворум участия» для проведения публичных слушаний. Безусловно, при реализации указанного предложения мы можем столкнуться с другой проблемой (игнорирование населением многих публичных слушаний) и, как следствие, их систематический срыв.

Данная проблема, обусловленная политической пассивностью граждан, требует системного решения. Применительно же к теме данного исследования, отметим лишь то, что она требует системной работы органов государственной и муниципальной власти по улучшению освещения деятельности органов местного самоуправления в средствах массовой информации, разъяснению значимости участия населения в решении вопросов местного значения.

Сельских сход был полномочен решать достаточно большое количество разнообразных вопросов организационного, семейного, земельного, социального, налогового, общественного характера. Круг предметов его ведения был закрытым: если участники и принимали какое-либо решение по вопросу, не входящему в перечень, установленный указанным «Общим положением о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости», оно признавалось ничтожным, а лица, участвовавшие в его рассмотрении или в самовольном созыве схода, предавались суду. Таким образом, сельский сход имел исключительно специальный объект деятельности.

Специальный объект публичных слушаний установлен в ст. 28 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно

которой публичные слушания в обязательном порядке проводятся в случае обсуждения:

- 1) проекта устава муниципального образования, а также проекта муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав;
- 2) проекта местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) проектов планов и программ развития муниципального образования;
- 4) вопросов о преобразовании муниципального образования.

По мнению С. С. Зенина, публичные слушания наделены общим объектом, под которыми автор понимает любые вопросы, выносимые на общее обсуждение, за исключением предусмотренных законом обязательных предметов публичных слушаний¹¹. Положения о проведении публичных слушаниях большинства муниципалитетов, как правило, содержат большое количество разнообразных оснований для организации данного мероприятия, но все эти вопросы, в целом, ограничены общим законным пределом, связанным с тем, что публичные слушания могут проводиться только для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Какие-либо иные обсуждения, например, касающиеся норм Федеральных законов или решений органов государственной власти, в круг вопросов, выносимых на публичные слушания, не входят, следовательно, объект публичных слушаний также специальный – муниципальная правовая документация, регулирующая вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

Согласно «Общему положению о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» от 19 февраля 1861 года сельские сходы собирались в дни воскресные или праздничные. Такое требование, обеспечивающее полноценную явку участников, следует отметить как положительный

¹¹ Зенин С. С. Публичные слушания и народное вече (исторический аспект) // История государства и права. 2008. № 15. С. 17.

момент. День же современных публичных слушаний нигде не оговорен, и это порождает проблемы на практике: жители, желающие присутствовать или выступать на слушаниях, лишены такой возможности в связи с трудовой занятостью или строгим рабочим графиком. В связи с этим, муниципальному законодателю следует рекомендовать закрепить проведение публичных слушаний в выходные дни.

Процесс принятия решения сельским сходом законом не оговаривался, однако, из этого не следует, что на сходе царил хаос, крики и шум. Собранный сходом, сельский староста, как только собралось достаточное количество народа, проводил, по имеющимся у него спискам, выличку лиц, имеющих право участия на сходе, и когда оказывалось достаточное количество домохозяев, объявлял сход открытым. Он же следил за порядком на сходе, не допускал буйства, шума и вообще каких-нибудь беспорядков. Вопросы обсуждались вслух, ясно и обстоятельно¹². Подобно сельскому старосте, в настоящее время председатель публичных слушаний также открывает слушания, оглашает тему публичных слушаний, перечень вопросов, выносимых на публичные слушания, основания и причины их проведения, предложения Оргкомитета по порядку проведения публичных слушаний¹³.

Итоговые решения сельского схода принимались простым открытым голосованием общим согласием или большинством голосов. Если голоса разделялись поровну, окончательное решение зависело от голоса старосты.

¹² Чоглоков Л. А. Руководство для сельских старост о порядке исполнения обязанностей, возложенных на них законами. Пермь: Типо-лит. Губ. правл., 1896. С. 7-8.

¹³ Ч. 2 ст. 11 Решения Екатеринбургской городской думы «Об утверждении Положения «О порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании «город Екатеринбург» от 28 марта 2006 года N 21/22 / Вестник Екатеринбургской городской Думы. 2006. N 108.

Некоторые вопросы требовали абсолютного (не менее двух третьих голосов) большинства. Решения сельского схода записывались в особую книгу, при этом, по каждому рассмотренному вопросу составлялся специальный документ, который должны были подписать все участники схода.

Итоги современных публичных слушаний также фиксируются в итоговом протоколе, принимаемым большинством голосов от числа всех участников публичных слушаний, и подписываемым председателем и секретарем публичных слушаний. Стоит отметить, что решения, принимаемые на публичных слушаниях, в отличие от решений сельского схода, носят не обязательный, а лишь рекомендательный характер, что вызывает определенные вопросы, связанные со спорностью лишения населения права непосредственно на публичных слушаниях решать ряд локальных вопросов (например, санкционирование уплотнительной застройки в своем дворе).

Направления совершенствования существующей модели проведения публичных слушаний

Исходя из проведенного анализа практики проведения сельских сходов и существующих проблемных аспектов функционирования существующей российской модели публичных слушаний, представляется разумным внести ряд предложений по совершенствованию федеральной, региональной и муниципальной нормативной основ проведения публичных слушаний.

1. Необходимо расширять вариативность форм проведения публичных слушаний.
2. Есть смысл в положениях о публичных слушаниях четко закреплять основания для отказа инициативной группе граждан в проведении публичных слушаний.
3. Назрела необходимость в нормативной регламентации оснований для проведения повторных публичных слушаний по одному и тому же вопросу.

4. Представляется обоснованным нормативно ограничить объем представительства муниципальных и государственных служащих в составе комиссии по проведению публичных слушаний.

5. Представляется желательным законодательно закрепить минимальное число жителей, при участии которых публичные слушания могут считаться состоявшимися.

6. Есть смысл в положениях о публичных слушаниях развести понятия право на участие в публичных слушаниях и право на выступление в публичных слушаниях, закрепив преимущественное право на осуществление последнего за жителями муниципального образования, представляющими крупные территориальные, социальные или профессиональные группы местного населения и пользующихся их поддержкой и уважением.

7. Исходя из практики проведения публичных слушаний разумно будет нормативно закрепить на федеральном уровне правила определения времени и места проведения публичных слушаний, установив приоритет проведения публичных слушаний в выходные дни и в ближайших (к обсуждаемым объектам) муниципальных зданиях.

8. Имеется необходимость законодательного запрета на проведение публичных слушаний одновременно по нескольким вопросам или объектам, расположенным в разных частях муниципального образования одним и тем же составом участников публичных слушаний.

9. Есть смысл нормативно закрепить на федеральном уровне запрет на проведение голосования по вопросам, вынесенным на публичные слушания, в целях определения результатов публичных слушаний в форме рекомендаций, отражающих мнение большинства участников публичных слушаний.

10. Назрела необходимость нормативной формализации и конкретизации оснований учета или неучета результатов публичных слушаний органами и должностными лицами местного самоуправления.

11. Есть смысл законодательно закрепить возможность реализации права населения на непосредственное решение отдельных локальных местных вопросов путем принятия обязательных решений на публичных слушаниях.

Список литературы

1. Зенин С. С. Публичные слушания и народное вече (исторический аспект) // История государства и права. 2008. № 15. С. 17-18.

2. Зырянов П. Н. Крестьянская община европейской России 1907-1914гг. М.: Наука, 1992. 256 с.

3. Краснова В.Б. Крестьянское общественное управление в России в 60 80-е гг. XIX в. (по материалам Центрально-промышленного района): автореф. дисс. ... к.ю.н. М., 1989. 26 с.

4. Масальский В. Сельский сход и сельские должностные лица (Права и обязанности): по положению 19 февр. 1861 г. и другим позднейшим законоположениям и правительственным распоряжениям. Минск: Типо-литография Б. И. Соломнова, 1883. 167 с.

5. Определение Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2011 г. N 1808-О-О // Документ официально опубликован не был. Приводится по СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 29.10.2016г.).

6. Решение Пензенской городской Думы «Об утверждении Положения о публичных слушаниях в городе Пензе» от 30.09.2005 N 202-14/4 // Пензенские губернские ведомости. 2005. N 23.

7. Решение Екатеринбургской городской думы об утверждении Положения «О порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании «город Екатеринбург» от 28 марта 2006 года N 21/22 / Вестник Екатеринбургской городской Думы. 2006. N 108.

8. Решение Челябинской городской Думы Челябинской области «Об утверждении Положения о публичных (общественных) слушаниях в городе Челябинске» от 11 апреля 2006 № 12/1 // Сборник нормативных правовых актов Челябинской городской Думы третьего созыва. 2006. № 11.

9. Чоглоков Л. А. Руководство для сельских старост о порядке исполнения обязанностей, возложенных на них законами. Пермь: Типо-лит. Губ. правл., 1896. 225с.