

Интернет-журнал «Отходы и ресурсы» <https://resources.today>  
Russian Journal of Resources, Conservation and Recycling

2020, №4, Том 7 / 2020, No 4, Vol 7 <https://resources.today/issue-4-2020.html>

URL статьи: <https://resources.today/PDF/09ECOR420.pdf>

DOI: 10.15862/09ECOR420 (<http://dx.doi.org/10.15862/09ECOR420>)

**Ссылка для цитирования этой статьи:**

Пинаев В.Е., Кухтина Т.Ю. Современная практика проведения общественных обсуждений в России // Интернет-журнал «Отходы и ресурсы», 2020 №4, <https://resources.today/PDF/09ECOR420.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ. DOI: 10.15862/09ECOR420

**For citation:**

Pinaev V.E., Kukhtina T.Yu. (2020). Modern practice of public hearings in Russia. *Russian Journal of Resources, Conservation and Recycling*, [online] 4(7). Available at: <https://resources.today/PDF/09ECOR420.pdf> (in Russian) DOI: 10.15862/09ECOR420

УДК 338.2

ГРНТИ 06.61.43

**Пинаев Владимир Евгеньевич**

ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов», Москва, Россия  
Доцент кафедры «Прикладной экологии»  
Кандидат экономических наук, доцент  
E-mail: [pinaev-ve@mail.ru](mailto:pinaev-ve@mail.ru)

**Кухтина Татьяна Юрьевна**

Экологическая консалтинговая компания ООО «ФРЭКОМ», Москва, Россия  
Заместитель начальника отдела по связям с общественностью, маркетингу и юридическому сопровождению  
E-mail: [t.kukhtina@frecom.ru](mailto:t.kukhtina@frecom.ru)

## Современная практика проведения общественных обсуждений в России

**Аннотация.** В статье описана современная практика и особенности проведения общественных обсуждений в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации. Рассмотрены иные способы информирования общественности. Авторы описывают опыт организации и проведения общественных обсуждений и слушаний по материалам оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности, являющейся объектом экологической экспертизы, в различных регионах Российской Федерации. Закрепленное в Конституции Российской Федерации право каждого на благоприятную окружающую среду и на достоверную информацию о ее состоянии делает необходимым информирование общественности о намечаемой хозяйственной и иной деятельности и ее возможном воздействии на окружающую среду. В статье описаны два этапа проведения общественных обсуждений и приведены сложившиеся практики организации общественных обсуждений. Разъясняются требования к объявлению о проведении общественных обсуждений и его публикации. Представлены требования к открытию общественных приемных в местах проведения общественных обсуждений. Приведены требования к содержанию протокола общественных обсуждений, как результата организации общественных слушаний. Статья содержит сведения о современных реалиях организации и проведения общественных обсуждений с учетом сложившейся практики на местах.

**Ключевые слова:** общественные обсуждения; общественные слушания; информирование общественности; проектная документация; государственная экологическая

экспертиза; оценка воздействия на окружающую среду; перечень мероприятий по охране окружающей среды; протокол общественных обсуждений; техническое задание

## Введение

Информирование общественности в той или иной мере осуществляется практически во всех странах, в том числе в странах ближнего зарубежья, например в Казахстане [1] и Беларуси [2]. В Российской Федерации также закреплены требования по информированию общественности [3; 4], существуют особенности информирования общественности для различных отраслей народного хозяйства, в том числе – атомной энергетики [5], объектов транспортировки (трубопроводов) [6], минерально-сырьевой отрасли [7], туристической отрасли [8]. Практика информирования общественности в странах дальнего зарубежья сравнивается с российской в некоторых работах [9]. Обеспечение осуществления конституционных прав на достоверную информацию о качестве окружающей среды, в том числе, влияние вновь образуемых предприятий на различные компоненты окружающей среды, исследовалось многими российскими учеными [10], в том числе в части совершенствования процедуры общественных обсуждений [11], исследования в рамках кандидатских и докторских диссертаций<sup>1</sup> [12], например, как неотъемлемая часть экологической экспертизы [13]. Рассмотрим сложившуюся практику проведения общественных обсуждений. Начнем с основных терминов и определений, касающихся процедуры информирования общественности о намечаемой хозяйственной деятельности.

*Общественное обсуждение (ОО)* – это неотъемлемая часть комплекса мероприятий, направленных на информирование общественности о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, с целью выявления общественных предпочтений и их учета в процессе оценки воздействия. Общественные обсуждения включают в себя сбор замечаний и предложений от заинтересованной общественности (например, посредством открытия общественных приемных) в течение не менее 30 дней с момента публикации объявлений в СМИ и общественные слушания (в случае целесообразности их проведения по решению органа местного самоуправления), проводимые в рамках общественных обсуждений. Общественные слушания представляют собой встречу с общественностью представителей заказчика и разработчиков. Во время такой встречи общественности представляются доклады о намечаемой хозяйственной деятельности. Все вопросы, замечания и предложения общественности, высказанные в ходе общественных слушаний, фиксируются в протоколе слушаний. Протокол подписывается представителем заказчика/разработчика, исполнительного органа власти, органа местного самоуправления, представителями общественных организаций и представителями граждан.

Результатом проведения общественных обсуждений являются протокол общественных обсуждений или протокол общественных слушаний, журналы регистрации (учета) замечаний и предложений (мнения) общественности (опросные листы и пр.), документально оформленный порядок проведения общественных обсуждений (слушаний), копии информационного сообщения о намечаемой деятельности.

Документами, выносящимся на общественные обсуждения, являются: проект Технического задания (*далее – ТЗ*) на проведение оценки воздействия на окружающую среду (*далее – ОВОС*), предварительный вариант материалов по ОВОС намечаемой хозяйственной и

---

<sup>1</sup> Кривонос Е.В. Организационно-экономические инструменты экологического сопровождения проектов в системе управления природопользованием // автореферат дис. ... кандидата экономических наук / Рос. эконом. ун-т им. Г.В. Плеханова. Москва, 2015.

иной деятельности и другие материалы, являющиеся объектом Государственной экологической экспертизы (далее – ГЭЭ).

В соответствии с требованиями законодательства ОО проводятся в два этапа:

Этап 1: обсуждение проекта ТЗ на проведение ОВОС;

Этап 2: обсуждение документации, в т. ч. материалы ОВОС.

### **Общественные обсуждения – цели проведения**

Общественные обсуждения намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе, проводятся в целях реализации конституционных прав каждого на благоприятную окружающую среду и на достоверную информацию о ее состоянии, а также в целях участия граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством.

Общественные обсуждения проводятся для достижения следующих целей:

- информирование общественности о намечаемой хозяйственной деятельности;
- предоставление общественности доступа к проекту Технического задания на проведение ОВОС и материалам документации, включая ОВОС;
- сбор/регистрация вопросов, замечаний, предложений и пожеланий общественности, высказанных в ходе проведения общественных обсуждений;
- корректировка окончательного варианта документации с учетом конструктивных предложений, замечаний и пожеланий общественности, высказанных в ходе проведения общественных обсуждений.

Важным является точность формулировок, в том числе понимание различия между понятиями «общественные обсуждения» и «общественные (публичные) слушания». Последние проводятся исключительно с целью обсуждения проектов устава МО, проектов муниципальных нормативных правовых актов, проектов местного бюджета, проектов стратегии социально-экономического развития МО, вопросов о преобразовании МО, проектов генеральных планов, проектов правил землепользования и застройки и пр.

В соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» одним из основных принципов охраны окружающей среды является «обязательность оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности». Процедура ОВОС предполагает информирование общественности на всех этапах выполнения ОВОС. Схема на рисунке 1 дает общее представление об алгоритме и видах работ при проведении оценки воздействия на окружающую среду.

При организации и проведении общественных обсуждений и слушаний также необходимо руководствоваться следующими нормативно-правовыми актами:

- Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. N 190-ФЗ;
- Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. N 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»;
- Федеральный закон от 21 июля 2014 г. N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».



**Рисунок 1.** Алгоритм и виды работ при оценке воздействия на окружающую среду (составлено авторами)

В настоящее время основным нормативным документом Российской Федерации, в котором прописаны все этапы общественного участия в процедуре ОВОС, является Приказ Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. N 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» (далее по тексту – Положение об ОВОС).

Кроме того, порядок участия граждан и заинтересованной общественности в процессе принятия экологически значимых решений может устанавливаться нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с законами и другими нормативными правовыми актами РФ и субъектов РФ.

Участие общественности в подготовке и обсуждении материалов по ОВОС намечаемой хозяйственной и иной деятельности, являющейся объектом экологической экспертизы, обеспечивается заказчиком и организуется совместно с органами местного самоуправления в соответствии с российским законодательством.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Раздел 2 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»: Приказ Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. N 372 // СПС «Гарант».

При этом мнение общественности носит рекомендательный характер, но оно учитывается при принятии окончательного решения.<sup>3</sup>

Следует помнить, что не все муниципальные образования (*далее – МО*) имеют право проводить общественные обсуждения. Законодательно на это уполномочены только органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.<sup>4</sup>

Также муниципальное образование может иметь свой перечень документов, регламентирующих процедуру организации и проведения общественных обсуждений на территории данного муниципального образования, что обязательно необходимо учитывать при организации общественных обсуждений в том или ином муниципальном образовании.

### **Этапы подготовки и проведения общественных обсуждений**

В соответствии с разделом III Положения об ОВОС оценка воздействия на окружающую среду осуществляется в несколько этапов:

*Первый этап* – уведомление, предварительная оценка и составление Технического задания на проведение ОВОС.

В рамках данного этапа инициатор/заказчик совместно с органами местного самоуправления проводит общественные обсуждения проекта Технического задания на проведение ОВОС, а именно: обеспечивает свободный доступ заинтересованной общественности к проекту Технического задания на ОВОС, посредством размещения его в общественных приемных и/или на сайте инициатора/заказчика, а также сбор замечаний и предложений к проекту Технического задания в течение 30 дней с момента опубликования информационного сообщения о намечаемой хозяйственной деятельности и проведения общественных обсуждений. Требования обязательного проведения общественных слушаний и подготовки протокола общественных обсуждений/слушаний на этапе общественных обсуждений проекта Технического задания нет.

Вместе с тем существует практика, что органы местного самоуправления отдельных районов РФ не принимают участия в организации этапа общественных обсуждений проекта Технического задания на проведение ОВОС. В данном случае общественные обсуждения этапа ТЗ (первый этап) организуются и проводятся силами заказчика/инициатора при обязательном уведомлении органа местного самоуправления, на территории которого планируется намечаемая хозяйственная деятельность или намечаемая хозяйственная деятельность может оказывать негативное воздействие. Данная практика законодательно не регламентирована.

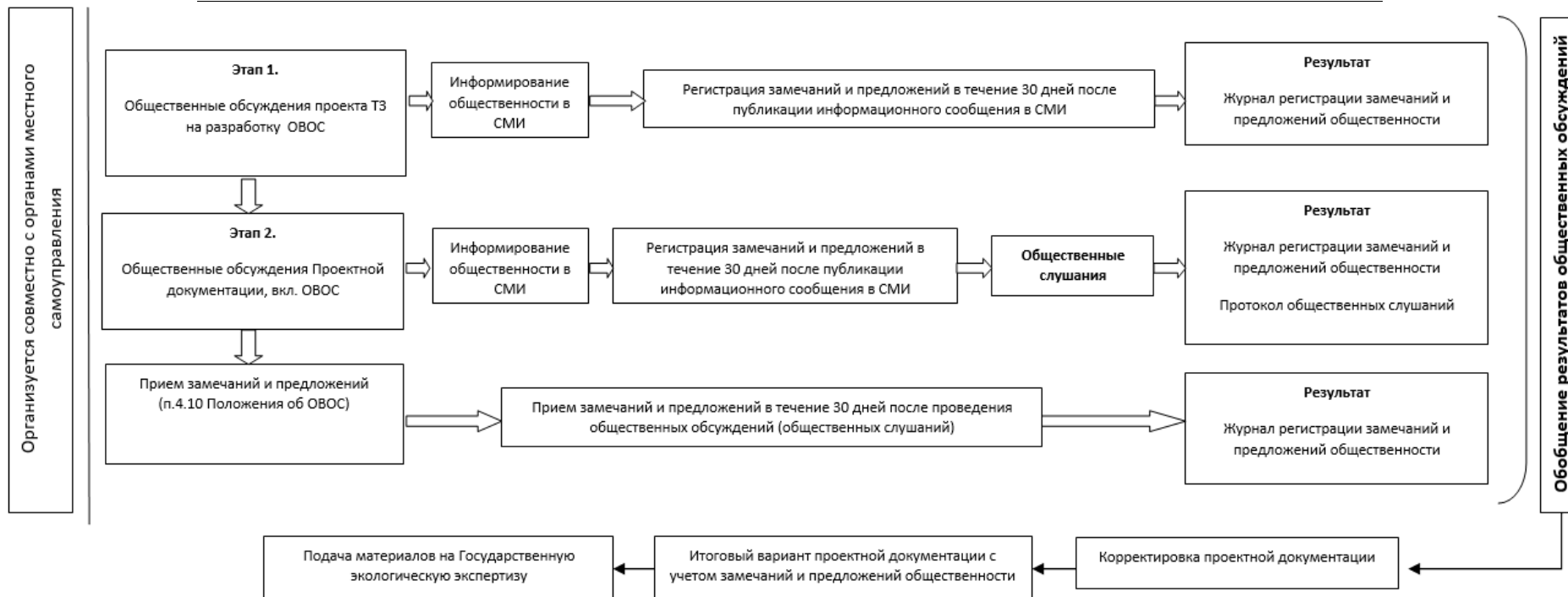
По завершении первого этапа составляется (утверждается) окончательное Техническое задание на проведение ОВОС с учетом поступивших предложений и замечаний от заинтересованной общественности. При этом обязательным требованием является обеспечение заказчиком/инициатором свободного доступа заинтересованной общественности к утвержденному варианту ТЗ на проведение ОВОС в течение всего периода проведения процесса ОВОС.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Участие общественности в процедуре ОВОС Е.В. Перфильева, Н.В. Судакова ООО «ИнЭкА-консалтинг», ЭКО-бюллетень ИнЭкА № 2 (133), март-апрель 2009 года.

<sup>4</sup> Ст. 9 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. N 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // СПС «Гарант».

<sup>5</sup> п.4.6. Положения об ОВОС.



**Рисунок 2.** Организация информирования общественности и результаты по этапам (составлено авторами)

*Второй этап* – подготовка и обсуждение документации, в т. ч. материалы ОВОС.

В рамках второго этапа инициатор/заказчик совместно с органами местного самоуправления проводит общественные обсуждения документации, в т. ч. материалы ОВОС, а именно: обеспечивает свободный доступ заинтересованной общественности к документации, в т. ч. материалы ОВОС, посредством размещения их в общественных приемных и/или на сайте заказчика/инициатора, а также сбор замечаний и предложений к документации, в т. ч. материалы ОВОС, в течение 30 дней с момента опубликования информационного сообщения о намечаемой хозяйственной деятельности и проведения общественных обсуждений (общественных слушаний) материалов документации.

На данном этапе органами местного самоуправления принимается решение о целесообразности проведения (непроведения) общественных слушаний. Решение о форме общественных обсуждений реализуется органом местного самоуправления путем издания подзаконного нормативно-правового акта (ст. 7 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ). Например, Постановление/Распоряжение администрации МО о проведении общественных обсуждений (слушаний).

В среднем, общая продолжительность двух этапов проведения общественных обсуждений составляет 60–65 дней, кроме того, после проведения общественных обсуждений (общественных слушаний) материалов ОВОС, в соответствии с п. 4.10 Положения об ОВОС, заказчик/инициатор на протяжении 30 дней обеспечивает сбор замечаний и предложений к материалам и процедуре проведения общественных обсуждений (общественных слушаний). Действия производятся последовательно (согласно Схеме 2), изменение порядка и совмещение этапов не допускается.

### **Объявления о проведении общественных обсуждений – требования к документу**

Согласно Положению об ОВОС «информирование и участие общественности осуществляется на всех этапах оценки воздействия на окружающую среду»<sup>6</sup> и обеспечивается заказчиком<sup>7</sup>.

С целью информирования общественности и других заинтересованных сторон о намечаемой хозяйственной и иной деятельности краткие сведения публикуются «в официальных изданиях федеральных органов исполнительной власти (для объектов экспертизы федерального уровня), в официальных изданиях органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, на территории которых намечается реализация объекта ГЭЭ, а также на территории которых намечаемая хозяйственная и иная деятельность может оказать воздействие»<sup>8</sup>.

Официальным печатным изданием федеральных органов исполнительной власти является «Российская газета» – учреждена Правительством Российской Федерации.

Существует практика публикации информации о намечаемой хозяйственной деятельности в газете «Транспорт России», являющейся официальным печатным органом Министерства транспорта Российской Федерации. Министерство транспорта Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, но в области транспорта, и осуществляет функции по выработке госполитики в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства, морского, внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного, городского электрического и промышленного транспорта, дорожного хозяйства, обеспечения безопасности судоходных гидротехнических сооружений, обеспечения транспортной безопасности, регистрации прав на воздушные суда, и организации дорожного движения в части организационно-правовых мероприятий по управлению движением на автодорогах, т. е. является отраслевым.

Следовательно, корректность публикации в газете «Транспорт России» информации о намечаемой хозяйственной деятельности является спорной, и может повлечь за собой риски не прохождения ГЭЭ.

Перечень официальных печатных изданий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в каждом регионе/районе РФ свой и определяется в соответствии с субъектами РФ, на территории которых намечается реализация объекта ГЭЭ, а также на территории которых намечаемая хозяйственная и иная деятельность может оказать воздействие.

---

<sup>6</sup> п.4.1. Положения об ОВОС.

<sup>7</sup> П.4.2 Положения об ОВОС.

<sup>8</sup> П.4.3. Положения об ОВОС.

Если реализация намечаемой хозяйственной и иной деятельности планируется в двух и более субъектах РФ (муниципальных образованиях), то публикации необходимо размещать во всех региональных и районных СМИ, на территории которых планируется намечаемая хозяйственная деятельность.

В публикуемом информационном сообщении представляются сведения о: названии, целях и месторасположении объекта ГЭЭ; наименовании и адресе заказчика или его представителя; органе, ответственном за организацию общественного обсуждения; предполагаемой форме общественного обсуждения (опрос, слушания и т. п.), а также форме представления замечаний и предложений; сроках и месте доступности материалов; иной информации.<sup>9</sup>

При подготовке информационного сообщения особое внимание нужно обратить на название объекта (проекта). Наименование объекта ГЭЭ должно быть единообразным на всех этапах общественных обсуждений (объявления, материалы и пр.), т. е. категорически не допускается его изменение или сокращение, т. к. это может повлечь за собой риски не прохождения ГЭЭ.

При подготовке сообщения в СМИ особое внимание также нужно обратить на сроки публикаций. Информационное сообщение о намечаемой хозяйственной деятельности публикуется в средствах массовой информации не менее чем за 30 дней до окончания проведения общественных обсуждений (общественных слушаний). Данное требование должно соблюдаться для всех изданий.

В случае несоблюдения перечисленных требований государственная экологическая экспертиза потребует повторного проведения общественных обсуждений, а это дополнительные материальные и временные затраты.

### **Дополнительные способы информирования общественности при проведении общественных обсуждений**

Помимо законодательно утвержденных требований к публикации информационного сообщения о намечаемой хозяйственной деятельности заказчик/инициатор может организовать дополнительное информирование общественности путем размещения информации на сайте заказчика/инициатора, администрации, в общедоступных общественных местах (досках информации, стендах и пр.), адресное информирование заинтересованных сторон и т. д. Дополнительные формы информирования также должны согласовываться с органами местного самоуправления, а при отсутствии указаний в нормативных документах органов местного самоуправления на процедуру дополнительного информирования, организуются заказчиком/инициатором самостоятельно (при необходимости).

Согласно Приказу Госкомэкологии России от 16.05.2000 N 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»<sup>10</sup> слушания выступают в качестве одной из форм общественных обсуждений (наряду с опросом и пр.). Аналогичная позиция встречается в ряде нормативных правовых актов муниципальных образований.

---

<sup>9</sup> п.4.3. Положения об ОВОС.

<sup>10</sup> 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. N 372 // Российская газета. N 170. 2000.



## **Порядок организации общественных обсуждений проекта Технического задания на проведение ОВОС и материалов документации, в т. ч. ОВОС**

В целях определения порядка, формы, мест и сроков проведения общественных обсуждений проекта ТЗ и документации, в т. ч. материалы ОВОС, и принятия решения о целесообразности проведения (непроведения) общественных слушаний, заказчик/инициатор подготавливает и направляет в орган местного самоуправления заявление/обращение, содержащее наименование проекта; общее краткое описание намечаемой хозяйственной деятельности; цели ее реализации; наименование и адрес заказчика/инициатора, его представителей.

Решение о проведении общественных слушаний принимается органом местного самоуправления в сроки, определенные нормативными актами, и оформляется постановлением органа местного самоуправления, в котором определяются: предмет общественных обсуждений и слушаний; цели проведения общественных обсуждений и слушаний; наименование и адрес заказчика/инициатора; дата и место проведения общественных обсуждений и слушаний; адреса открытия общественных приемных для обеспечения доступа заинтересованной общественности к материалам и представления замечаний и предложений.

Решение о проведении общественных слушаний может быть оформлено органом местного самоуправления и в виде письменного ответа (письма), в котором указывается информация о сроках и форме общественных обсуждений и слушаний.

### **Работа общественных приемных**

Заказчик/инициатор представляет весь необходимый пакет документов, включающий материалы ОВОС, для размещения в общественных приемных, обеспечения доступа заинтересованной общественности и представления замечаний. Кроме того, материалы по решению заказчика могут быть размещены на официальном сайте заказчика/инициатора/органа местного самоуправления.

По решению органов местного самоуправления могут использоваться как существующие общественные приемные администрации муниципальных образований, так и иные, специально согласованные помещения. В качестве таковых нередко выступают залы публичных библиотек.

В общественных приемных должны быть представлены:

На первом этапе общественных обсуждений:

- Проект Технического задания на проведение ОВОС.
- Журнал регистрации замечаний и предложений.

На втором этапе общественных обсуждений:

- Документация, в т. ч материалы ОВОС.
- Резюме нетехнического характера.
- Журнал регистрации замечаний и предложений.
- Утвержденное Техническое задание на проведение ОВОС.

Замечания и предложения заносятся в специальный «Журнал регистрации замечаний и предложений». Требования к форме и составу Журнала законодательно не установлено. В некоторых муниципальных образованиях используются утвержденные местным органом

самоуправления формы документов, в т. ч. Журналы. В обязательном порядке при заполнении журнала должны быть указаны ФИО, должность (если является представителем организации), контактная информация, вопросы/предложения/замечания. В случае отсутствия посетителей в общественных приемных и отсутствия записей, в журнале делается соответствующая отметка.

### **Организация и проведение общественных слушаний**

Обязательными участниками общественных слушаний являются заказчик/инициатор, органы исполнительной власти и/или местного самоуправления, заинтересованная общественность, интересы которой могут быть прямо или косвенно затронуты намечаемой хозяйственной деятельностью (местные жители, общественные организации и пр.).

В рамках организации и проведения общественных слушаний в круг обязанностей заказчика/инициатора входит:

- предоставление необходимой информации заинтересованной общественности;
- подготовка ответов на вопросы заинтересованной общественности;
- оплата расходов, связанных с организацией и проведением общественных обсуждений и слушаний;
- реализация прав и учет интересов общественности (граждан), касающихся принятия решения о реализации намечаемой хозяйственной деятельности;
- организация регистрации участников слушаний, посредством записи в «Журнал регистрации участников общественных слушаний»;
- обеспечение в зале слушаний необходимых материалов и документов по обсуждаемому проекту;
- ведение протокола общественных слушаний, составление итоговых документов общественных слушаний;
- ведение аудио- и видеозаписи общественных слушаний (при необходимости).

Полномочия органа местного самоуправления:

- содействие и совместное участие с заказчиком/инициатором в организации и проведении общественных слушаний;
- при участии заказчика/инициатора определяют порядок проведения общественных обсуждений и слушаний;
- информационное содействие заинтересованной общественности;
- в пределах своей компетенции принятие решения, касающиеся реализации намечаемой хозяйственной деятельности.

Общественность имеет право:

- получать достоверную информацию об экологических и социальных аспектах намечаемой деятельности;
- участвовать в обсуждении проекта намечаемой деятельности;
- вносить аргументированные предложения по намечаемой деятельности, в том числе о её проведении по альтернативному варианту.

В качестве Председателя на общественных слушаниях, как правило, выступает представитель органа местного самоуправления. В его обязанности входит: проведение общественных слушаний, контроль соблюдения регламента, порядка выступлений, обсуждения вопросов, оглашение повестки общественных слушаний и выводов по результатам встречи. При необходимости могут быть назначены члены президиума, контролирующие правильность проведения общественных слушаний, а также секретарь, в обязанности которого входит ведение протокола общественных слушаний, прием и обработка письменных вопросов и предложений, поступивших от участников во время общественных слушаний.

В качестве докладчиков на общественных слушаниях выступают представители заказчика/инициатора, проектировщиков, а также участники, пожелавшие принять участие в общественных слушаниях.

### **Процедура и регламент проведения общественных слушаний**

Общественные слушания проводятся в строгом соответствии с согласованным с органом местного самоуправления регламентом. В помещении для слушаний заказчик/инициатор заранее размещает информацию о проекте в виде схем, фотографий, карт и пр. Демонстрационная информация должна быть наглядна и проста для подачи.

Перед началом общественных слушаний все участники проходят регистрацию. Регистрация проводится путем внесения записи в Журнал регистрации, для дальнейшего внесения в протокол общественных слушаний сведений о количестве и составе участников.

Общественные слушания начинаются вступительным словом Председателя, который открывает слушания, оглашает повестку дня и представляет докладчиков. Кроме того, в обязанности Председателя входит информирование собравшихся о порядке проведения общественных слушаний, времени выступлений, составе участников и гостей общественных слушаний. Для точного ведения протокола Председатель должен предупредить всех выступающих и задающих вопросы о необходимости представляться. В случае возникновения разногласий и противоречий необходимо их дополнительно оговорить и правильно сформулировать для включения в протокол. По завершении выступлений и обсуждения Председатель озвучивает итоги проведенных слушаний.

По разрешению Председателя после выступлений основных докладчиков иные участники общественных слушаний по их письменному или устному заявлению также могут выступить по теме общественных слушаний. При этом количество выступлений, как правило, не ограничено, но время выступлений может быть регламентировано.

По окончании всех выступлений и докладов, каждый участник вправе в письменном или устном виде задать вопрос или высказать свое мнение по теме общественных слушаний. Количество вопросов не ограничено, но они должны быть все по теме общественных слушаний. Ответы на вопросы, поступившие от участников общественных слушаний, даются компетентными специалистами заказчика/инициатора и/или проектировщиков.

Продолжительность выступлений, ответов на вопросы ограничиваются принятым органом местного самоуправления регламентом. Как правило, продолжительность основного доклада не должна превышать 20–30 минут. Продолжительность выступления содокладчика – не более 15 минут. Продолжительность выступлений иных участников, пожелавших выступить по теме общественных слушаний – 3–5 минут.

После всех выступлений и ответов на вопросы Председатель подводит основные итоги общественных слушаний, разъясняет порядок подготовки окончательного варианта протокола, его подписание, подачи замечаний. Председатель объявляет о завершении общественных

слушаний и оглашает выводы о признании общественных слушаний состоявшимися и одобрении реализации намечаемой деятельности согласно обсуждаемым материалам.

### **Порядок оформления Протокола общественных слушаний**

В Протоколе общественных слушаний четко фиксируются количество и состав участников общественных слушаний, основные вопросы обсуждения, прозвучавшие замечания, предложения, вопросы и ответы в порядке их оглашения, а также предмет разногласий между общественностью и заказчиком (если таковой был выявлен).

Протокол общественных слушаний ведется, как правило, Секретарем общественных слушаний и оформляется в необходимом количестве экземпляров по согласованию с заказчиком/инициатором и органом местного самоуправления (3–5 экземпляров (по одному экземпляру – заказчику/инициатору, проектировщикам, администрации, подписантам протокола (при необходимости)). Требования к срокам подготовки протокола общественных слушаний законодательно не установлено, за исключением регламентирования этих сроков нормативными актами органа местного самоуправления.

Протокол общественных слушаний подписывается представителями органов исполнительной власти и местного самоуправления, граждан, общественных организаций (объединений), заказчика. Протокол проведения общественных обсуждений в качестве одного из приложений входит в окончательный вариант материалов по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности.<sup>11</sup> При необходимости Протокол общественных слушаний утверждается Главой МО. С этого момента Протокол общественных слушаний считается оформленным.

### **Особенности проведения общественных обсуждений и слушаний в период распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19**

В связи с распространением в мире новой коронавирусной инфекции в мире, во многих субъектах РФ организован и проводится комплекс противоэпидемических и профилактических мер по недопущению распространения заболеваний, вызванных новым коронавирусом, в том числе касающийся запрета на проведение массовых мероприятий.

Таким образом, во многих регионах России, в т. ч. на местном уровне, администрациями принимаются решения об отказе проведения общественных обсуждений и слушаний в очной форме в пользу дистанционных методов взаимодействия. Тем более такая форма взаимодействия была введена в 2020 году на законодательном уровне.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 11.06.2020 г. № 849 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 440» до 31 декабря 2020 года обсуждения объекта государственной экологической экспертизы и материалов оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит государственной экологической экспертизе, с гражданами и общественными организациями (объединениями), включая представление участниками обсуждения замечаний и предложений, организуется с использованием средств дистанционного взаимодействия. При этом, пояснения, в какой форме могут проводиться общественные обсуждения и общественные слушания, законодательно не

---

<sup>11</sup> п.4.9. Положения об ОВОС.

дано, но существует практика применения следующих форм и способов дистанционного взаимодействия и информирования общественности:

- Размещение необходимых (обсуждаемых) материалов на официальном сайте заказчика/исполнителя и/или администрации муниципального образования в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.
- Сбор замечаний и предложений путем направления их в письменном виде или на электронную почту заказчика/исполнителя и/или администрации муниципального образования.
- Заполнение специальной формы по подаче замечаний и предложений, размещенной на официальном сайте заказчика/исполнителя и/или администрации муниципального образования.
- Проведение итоговой встречи (общественных слушаний) в он-лайн формате с использованием программ для организации видеоконференций (например, ZOOM или Skype).

В регионах РФ, где не введён запрет на проведение массовых мероприятий в качестве противоэпидемического мероприятия в отношении COVID-19, у заказчика/исполнителя есть возможность дополнительно разместить необходимые (обсуждаемые) материалы в бумажном виде в общественных приемных для доступа к ним лиц, у которых отсутствует возможность ознакомиться с документами он-лайн, а также провести общественные слушания в очной форме с обязательным соблюдением социальной дистанции и выполнением необходимых санитарных требований.

При этом, в целях не распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19, приветствуется использовать дистанционный формат представления замечаний и предложений и ознакомления с материалами.

В случае согласования с администрацией муниципального образования поведения общественных слушаний с использованием программ для организации видеоконференций, в публикуемых объявлениях о сроках и месте проведения слушаний, наряду с требуемой в Положении об ОВОС информацией, указывается ссылка на подключение к видеоконференции (инструкция по подключению), а также порядок предоставления замечаний и предложений.

К сожалению, законодательно не дается разъяснения о порядке оформления Протокола общественных слушаний, в том числе в части сбора подписей, в случае проведения общественных слушаний в формате видеоконференции. Таким образом, остается руководствоваться требованиями, изложенными в Положении об ОВОС, в т. ч. в части сбора подписей Протокола общественных слушаний. При этом обязательным остается наличие подписей органа, ответственного за проведение общественных обсуждений, и заказчика/исполнителя. Как вариант, допустимо получение писем-согласований Протокола общественных слушаний от организаций, органов власти и пр., принявших участие в видеоконференции (общественных слушаниях), или же сбор подписей осуществляется путем направления оригинала Протокола каждому из подписантов, в т. ч. почтовым отправлением.

### **Выводы**

Таким образом, общественные обсуждения намечаемой хозяйственной и иной деятельности – необходимая процедура, проводимая при подготовке проектной документации, для обеспечения конституционного права граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, в данном случае – о воздействии на окружающую среду намечаемой

хозяйственной деятельности. Высказанные во время общественных обсуждений конструктивные замечания и предложения учитываются при доработке материалов документации, в т. ч. раздела ОВОС, перед передачей на государственную экспертизу, а результаты общественных обсуждений и слушаний, в т. ч. протокол общественных обсуждений, прикладываются к проектной документации. Основные принципы проведения общественных обсуждений устанавливаются Федеральными законами: N 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», Приказ Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. N 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации», а также Градостроительным кодексом Российской Федерации.

В представленной статье кратко описана современная практика проведения общественных обсуждений и слушаний для целей экологического сопровождения проектов, в соответствии с действующим в настоящее время Приказом Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. N 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации».

## ЛИТЕРАТУРА

1. Ахметова К.С. Проблемы правовой регламентации общественных слушаний как формы участия населения в решении вопросов государственного управления в сфере экологии в Республике Казахстан // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 3. С. 37–43.
2. Мороз О.В. Правовые формы общественных обсуждений в области охраны окружающей среды // Известия Гомельского государственного университета им. Ф. Скорины. 2019. № 5 (116). С. 102–107.
3. Барбашова Н.В. Проблемы реализации права свободного доступа к экологической информации // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2019. Т. 9. № 5. С. 58–67.
4. Бутусова Н.В. О некоторых проблемах перехода России к устойчивому развитию // Современное общество и право. 2016. № 2 (23). С. 53–62.
5. Горепёкин С.А. Проведение общественных слушаний. Практика АО "Концерн Росэнергоатом" // Актуальная биотехнология. 2017. № 3 (22). С. 40–45.
6. Исакова А.В. Роль государственной экологической экспертизы в обеспечении экологической безопасности объектов магистрального трубопроводного транспорта // Аграрное и земельное право. 2018. № 3 (159). С. 105–114.
7. Михайлов Б.К., Макаревич С.Л. К вопросу общественного обсуждения проекта "стратегия развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года" // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2018. № 5 (162). С. 5–8.
8. Мишулина С.И. Механизмы согласования интересов природопользователей в ходе реализации инвестиционных проектов в регионах туристской специализации // Туризм: право и экономика. 2017. № 1. С. 12–16.
9. Кичигин Н.В. Правовое регулирование оценки воздействия на окружающую среду в России и за рубежом // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 5 (60). С. 117–123.
10. Кусов Г.В. Проведение экологической экспертизы проектов в Российской Федерации и правовые аспекты реализации предложенного механизма // Наука. Техника. Технологии (политехнический вестник). 2019. № 1. С. 207–230.
11. Громько С.В., Курячая М.М. Проблемы совершенствования процедур общественных обсуждений и публичных слушаний в механизме общественного контроля в Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2015. Т. 1. № 3. С. 124–131.
12. Кривонос Е.В. Финансовые гарантии обеспечения экологического сопровождения хозяйственной деятельности в нефтегазовой отрасли // Вестник Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова – 2014 – №6 – с. 129–136.
13. Петров А.А., Деменишин А.В. Роль общественности в реализации процедуры общественных слушаний при оценке воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной деятельности // The Newman in Foreign Policy. 2018. № 41 (85). С. 49–52.

**Pinaev Vladimir Evgenievich**

Peoples' friendship university of Russia, Moscow, Russia  
E-mail: pinaev-ve@mail.ru

**Kukhtina Tatiana Yurievna**

FRECOM Ltd, Moscow, Russia  
E-mail: t.kukhtina@frecom.ru

## Modern practice of public hearings in Russia

**Abstract.** The article describes the current practice and features of public consultations conduction in accordance with the requirements of the legislation of the Russian Federation. Other ways of informing the public are considered. The authors describe the experience of organizing and conducting public consultations and hearings on the materials of the environmental impact assessment of planned economic and other activities that are subject of state expert review in various regions of the Russian Federation. The right of everyone on a favorable environment and reliable information about its condition, which is incorporated in the Constitution of the Russian Federation, makes it necessary to inform the public about planned economic and other activities and their possible impact on the environment. The article describes two stages of conducting public consultations and provides established practices for organizing public hearings. The requirements for the announcement of public consultations and its publication are explained. Requirements for opening public receptions in places where public hearings will be held are presented. The requirements for the content of the protocol of public consultations as a result of organizing public hearings are given. The article contains information about the current realities of organizing and conducting public consultations, taking into account the current practice on the ground.

**Keywords:** public consultations; public hearings; informing of the public; project documentation; state expert review; environmental impact assessment; list of measures of environment protection; protocol of public hearings; terms of references