
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Н.В. Хвостунова

Кафедра конституционного и муниципального права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В работе исследуются вопросы, связанные с проведением публичных слушаний в муниципальных образованиях в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Особое внимание уделяется анализу правового регулирования публичных слушаний на федеральном уровне и на уровне местного самоуправления.

Ключевые слова: российское законодательство, местное самоуправление, публичные слушания.

Российское законодательство предусматривает многочисленные, разнообразные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Это служит опорой местного самоуправления, укрепляет его связи с населением, развивает инициативу граждан. Одной из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления являются публичные слушания.

Институт публичных слушаний введен в российскую правоприменительную практику рядом федеральных законов, регламентирующих проведение таких слушаний при обсуждении различных вопросов. Этими законами, в частности, являются:

- 1) Федеральный закон от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг»;
- 2) Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
- 3) Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- 4) Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров»;
- 5) Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ.

Данная форма прямого волеизъявления граждан, используемая на уровне местного самоуправления, не является абсолютно новой, так как публичные

слушания ранее уже проводились в муниципальных образованиях. Порядок выдвижения инициативы о проведении публичных слушаний, порядок их подготовки и проведения устанавливался регламентом представительного органа либо главы муниципального образования (главы администрации), а в редких случаях специальным нормативным правовым актом муниципального образования [8. С. 1]. На федеральном уровне проведение публичных слушаний на уровне местного самоуправления закрепляется впервые.

В соответствии со ст. 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания [9].

В качестве организаторов публичных слушаний выступают органы местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие решений по соответствующим вопросам. Инициаторами публичных слушаний могут быть и граждане, хотя право назначения слушаний принадлежит только представительному органу местного самоуправления или главе муниципального образования. Согласно ч. 2 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ публичные слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, назначаются представительным органом муниципального образования, а по инициативе главы муниципального образования — главой муниципального образования.

Несмотря на консультативное значение публичных слушаний [4. С. 281], Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет перечень вопросов, которые должны выноситься на публичные слушания в обязательном порядке. Ранее решение данных вопросов не требовало обязательного участия в их обсуждении населения.

На публичные слушания, как указывается в ч. 3 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ, в обязательном порядке должны выноситься следующие проекты и вопросы:

- обсуждение проекта устава муниципального образования, проекта правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования;

- проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

- проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных

участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки;

– вопросы о преобразовании муниципального образования.

Еще одним существенным моментом законодательных нововведений в данной сфере являются требования о заблаговременном оповещении жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременном ознакомлении с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний (ч. 4 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ).

Вместе с тем порядок организации и проведения публичных слушаний по новому законодательству не устанавливается. Согласно ч. 4 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

В связи с этим некоторые исследователи утверждают, что действующие правовые нормы, регулирующие порядок проведения публичных слушаний в муниципальных образованиях, являются далеко не бесспорными. Например, положения другого федерального акта — Градостроительного кодекса Российской Федерации — содержат целый ряд дополнительных требований к проведению публичных слушаний, прямо не корреспондирующих нормам Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4. С. 282]. Так, в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации вводятся особые субъекты публичных слушаний — лица, чьи интересы могут быть затронуты в результате градостроительной деятельности. Кроме того, в подготовке и проведении публичных слушаний участвует еще один субъект, не известный Федеральному закону № 131-ФЗ — Комиссия по подготовке проекта правил землепользования и застройки. Градостроительным кодексом также устанавливаются особые сроки для проведения публичных слушаний.

Учитывая такие особенности регулирования, необходимо всегда помнить, что применение общих норм Федерального закона в их связи со специальными нормами Градостроительного кодекса должно быть точно согласованно во избежание возможных ошибок и, как следствие, возможного нарушения законодательства.

Но, несмотря на то, что обязанность проведения публичных слушаний закреплена во многих отраслях законодательства, и несмотря на существующие при этом отраслевые различия, институт публичных слушаний характеризуется общими для всех отраслей устойчивыми признаками.

Публичные слушания представляют собой форму участия граждан в управлении, в выработке определенных решений, являются средством выявления и учета общественного мнения по наиболее важным вопросам местного значения.

Так, согласно Положению о публичных слушаниях в Рузском муниципальном районе, утвержденному решением Совета депутатов муниципального образования «Рузский район» Московской области № 189/29, публичные слушания — это форма реализации прав населения Рузского муниципального района (общественности) на осуществление местного самоуправления посредством участия в процессе принятия решений органами местного самоуправления путем публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов муниципального образования и других общественно значимых муниципальных вопросов [6].

Вне зависимости от предмета публичных слушаний (будь то в сфере градостроительства, сфере бюджетного процесса или по вопросам изменения устава муниципального образования), Федеральный закон устанавливает единую цель их проведения [1. С. 149–150]. В частности, публичные слушания проводятся для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования [9]. По-существу, в этой формуле определяются две основные цели: *информирование* жителей муниципального образования о наиболее важных вопросах, по которым предполагается принятие соответствующих решений органами и должностными лицами местного самоуправления, и выявление *мнения* жителей по поводу как содержания этих вопросов, так и по поводу качества представляемых проектов решений [8]. С другой стороны, публичные слушания являются одной из форм деятельности местной власти, обеспечивающей открытость для граждан механизмов принятия властных решений [8]. Таким образом, можно уточнить, что законодатель, используя понятие «публичные слушания», подразумевал какую-либо форму участия граждан в *управлении* делами муниципального образования [1. С. 150].

Нормативное регулирование порядка проведения публичных слушаний в различных муниципальных образованиях осуществляется по-разному. К сожалению, не все органы местного самоуправления приняли нормативные правовые акты, подробно и точно регламентирующие процедуру проведения публичных слушаний. В некоторых муниципальных образованиях происходит дублирование положений нормативных правовых актов, принятых в других муниципальных образованиях.

Но такие случаи — лишь исключение. Имеется множество примеров создания четкой, ясной и полной по своему содержанию нормативной базы, регулирующей различные области отношений на уровне муниципальных образований, в том числе и порядок проведения публичных слушаний.

В соответствии с уже упомянутым Положением о публичных слушаниях в Рузском муниципальном районе (п. 1.9) публичные слушания могут проводиться в следующих формах:

– обсуждение вопросов местного значения либо проектов муниципальных правовых актов с участием представителей общественности и иных заинтересованных лиц;

– массовое обсуждение населением Рузского муниципального района проектов муниципальных правовых актов;

– рассмотрение на заседании Совета депутатов муниципального района, в администрации Рузского муниципального района проектов муниципальных правовых актов с участием представителей общественности [6].

В соответствии с вышеназванным Положением о публичных слушаниях в Рузском муниципальном районе (п. 1.1) публичные слушания проводятся в целях:

– информирования общественности и органов местного самоуправления о фактах и существующих мнениях по обсуждаемой проблеме;

– выявления общественного мнения по теме и вопросам, выносимым на публичные слушания;

– осуществления связи (диалога) органов местного самоуправления с общественностью района;

– подготовки предложений и рекомендаций по обсуждаемой проблеме;

– оказания влияния общественности на принятие решений органами местного самоуправления [6].

Положение о публичных слушаниях в городе Пензе, утвержденное решением Пензенской городской Думы от 30.09.2005 № 202-14/4, в ст. 1 выделяет следующие цели публичных слушаний:

– обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей города Пензы;

– выявление общественного мнения по проекту муниципального правового акта, выносимого на публичные слушания;

– осуществление взаимосвязи органов городского самоуправления с населением, проживающим на территории города;

– оказание влияния жителей города Пензы на принятие решений органами городского самоуправления [5].

Таким образом, можно считать верным суждение, что органы местного самоуправления, устанавливая в качестве цели проведения публичных слушаний учет общественного мнения, раскрывают один из аспектов конституционного права граждан на участие в управлении [1. С. 154].

Принципиальные положения Конституции Российской Федерации о верховенстве основных прав и свобод человека и гражданина предъявляют самые серьезные требования к осуществлению публичной власти с учетом интересов граждан и их объединений, что в настоящее время с усложнением правовой системы нередко забывается. Граждане и юридические лица должны иметь действительную защиту как в отношениях между собой, так и во взаимоотношениях с публичной властью. Признать, однако, эффективное функционирование такой защиты в настоящее время можно с большой долей условности [3]. К сожалению, остается слабой правовая защищенность лиц, попадающих в сферу административной юрисдикции. Исполнение законодательных положений, направленных на защиту прав граждан и юридических лиц, создание условий для

реализации ими своих прав и законных интересов уже в течение многих лет является самой существенной задачей публичной власти в России. Отношения между гражданами и их объединениями с органами публичной власти носят разносторонний характер. По своему функциональному назначению органы исполнительной власти тесно связаны с управлением процессами в экономике, распоряжаются большими материальными и финансовыми ресурсами. И, несмотря на различный круг вопросов, входящих в сферу регулирования органов местного самоуправления, в основе всех отношений между публичной властью и гражданами, их объединениями лежит принцип «власть — подчинение». В данных отношениях нет свободы воли сторон, что обуславливает необходимость определения гарантий соблюдения прав и свобод граждан и их объединений как субъекта, не обладающего публично-властными полномочиями [3]. По этой причине органы публичной власти, а в нашем случае — органы местного самоуправления, обязаны обеспечивать безупречность своих действий и решений, стараясь избегать ошибок и в правоприменительной деятельности.

В целом, как утверждают отдельные исследователи, новый Федеральный закон несколько сузил возможности населения муниципальных образований по непосредственному решению вопросов местного самоуправления. Напрямую такие вопросы, как принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений, дополнений, утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении, принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении, определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, и другие вопросы, могут решаться только в муниципальных образованиях, в которых проживает не более 100 человек. Федеральный закон № 131-ФЗ более детально регламентирует и ряд процедурных вопросов, касающихся различных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что государство обозначает свой интерес и к более детальной регламентации всех местных дел. А это, в свою очередь, приводит к мысли о том, что дуалистическая модель взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления видоизменяется государством в направлении административной модели [4. С. 271–272].

Внимательное изучение существующих форм организации местного самоуправления позволяет сделать вывод, что федеральная реформа местного самоуправления привела к трансформации тех элементов системы местного самоуправления, которые дают возможность населению непосредственно решать вопросы местного значения. С одной стороны, их роль уменьшилась, круг решаемых вопросов ограничился, стало очевидно преобладание консультативных форм над императивными. С другой стороны, органы местного самоуправления не полностью «отрываются» от населения муниципальных образований и не становятся окончательно составной частью государственного аппарата. В случае эффективного использования общественных институтов управления влияние населения на органы местного самоуправления сохранится, хотя тенденция

именно такова, как описано выше. Дуалистическая модель взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления непрерывно тяготеет к изменениям, и эти изменения могут быть направлены либо в сторону децентрализованной модели, либо в сторону административной. Проведенное исследование в отношении форм прямой демократии позволяет утверждать, что новое федеральное законодательство ориентирует «движение» данной модели именно в последнем упомянутом направлении [4. С. 284].

Конечно, в очередной раз следует оговориться, что подобные рассуждения не должны восприниматься как жесткая критика действующего законодательства, в том числе и местных нормативных правовых актов, регулирующих проведение публичных слушаний. Как уже отмечалось, большинство органов местного самоуправления приняли необходимые нормативные правовые акты в сфере регулирования публичных слушаний. Причем настоящая процедура регламентируется достаточно подробно. Однако стоит заметить, что практически в каждом нормативном правовом документе можно найти указание на рекомендательный характер проводимых публичных слушаний. Впрочем, сомневаться в том, что данный институт является весьма полезным и эффективным, нельзя. Главное значение здесь имеет характер и уровень организации публичных слушаний, а также степень информированности и активности самого населения, ведь даже такая форма прямой демократии, как местный референдум, на котором принимаются решения, обязательные к исполнению, зачастую игнорируется самими гражданами. Органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны со своей стороны содействовать населению в реализации его законного права на участие в местном самоуправлении.

Эффективное функционирование института публичных слушаний в значительной степени зависит от организации процесса информирования населения. До жителей муниципального образования всегда должна быть доведена информация о порядке ознакомления и получения документов, предполагаемых к рассмотрению на публичных слушаниях, жителям должно быть известно о принятых мотивированных решениях по результатам проведенных публичных слушаний, о дальнейшем ходе развития поставленных для обсуждения на публичных слушаниях проблемах. Кроме того, по итогам проведения публичных слушаний могут быть приняты рекомендации и обращения к представительному органу муниципального образования, главе муниципального образования. И все эти процедуры не должны игнорироваться местными органами власти.

В крупных муниципальных образованиях с развитой информационной сетью материалы публичных слушаний могут быть опубликованы в газетах, специальных изданиях, представлены на радио и телевидении. В небольших муниципальных образованиях материалы публичных слушаний могут быть получены каждым жителем в установленном месте либо распространены по почте. Тем или иным образом должен быть обнародован итоговый документ публичных слушаний. Население муниципального образования через определенный период времени целесообразно также информировать о результатах рассмотре-

ния рекомендаций и обращений, принятых на публичных слушаниях, о тех мерах, которые приняты по результатам этих обращений. В случае же принятия представительным органом или главой муниципального образования решения, противоречащего рекомендациям публичных слушаний, указанные органы обязаны опубликовать (обнародовать) мотивы принятия такого решения [8].

Так, например, в п. 4.5 Порядка учета предложений и участия жителей внутригородского муниципального образования Солнцево в городе Москве в обсуждении проекта решения о внесении изменений и дополнений в Устав внутригородского муниципального образования Солнцево, утвержденного решением муниципального Собрания от 25.07.2006 № 32/7, указывается, что инициаторы предложений вправе присутствовать, принимать участие в обсуждении своих предложений на заседании рабочей группы, для чего они заблаговременно информируются о месте, дате и времени заседании рабочей группы [7].

В данном случае главная цель заключается в том, чтобы имеющаяся информация на самом деле доходила до внимания граждан, а для этого, в качестве гарантии, необходимо создавать условия, позволяющие отслеживать процесс принятия общественно важных решений.

Учитывая сложность и значимость вопросов, подлежащих обязательному рассмотрению на публичных слушаниях, для качественного и всестороннего их рассмотрения, выявления различных точек зрения населения, систематизации предложений необходимо тщательно планировать и готовить публичные слушания с привлечением экспертов, специалистов, авторитетных жителей муниципального образования, представителей различных политических сил и общественных объединений. Проведение этих работ требует не только организационных, информационных, аналитических, но и финансовых ресурсов на всех этапах подготовки публичных слушаний [8]. В целом, насколько эффективной может стать эта форма осуществления местного самоуправления, покажет практика ее реализации. Известно, что любая правовая норма свидетельствует о своей эффективности только после успешного применения ее на практике.

В действительности, анализ структуры, и главное, деятельности местной власти позволяет говорить об относительных успехах в области создания прочной и эффективной системы местного самоуправления. Частые высказывания о том, что наивысшей и предельно возможной степенью обязательности учета мнения населения в итоговом решении достигается при проведении лишь местного референдума, не совсем точны. Все зависит от конкретной ситуации, в которой преимущественное значение имеет степень организации и инициативности населения, а также местных органов управления, которые обязаны отвечать за результаты своей работы, направленной на решение каждодневных задач текущей жизни вверенной им территории.

В заключение отметим, что существующий перечень форм прямой демократии, посредством которых население вправе решать вопросы местного значения, не является исчерпывающим. И нормами Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федера-

ции» от 28.08.1995 № 154-ФЗ (ч. 2 ст. 27), и нормами Федерального закона № 131-ФЗ (ч. 1 ст. 33) установлено, что наряду с предусмотренными формами прямой демократии граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления и в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации [9; 10]. Что же касается впервые закрепленного законодательством Российской Федерации института публичных слушаний, проводимых в муниципальных образованиях, то новый Федеральный закон, как выяснилось, предусматривает более широкое вовлечение населения в консультативные процедуры. Используя данные процедуры, органы местного самоуправления смогли бы более полно учитывать интересы населения при принятии тех или иных решений. Как это будет реализовываться на практике, покажет время.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Игнатюк Е.В.* Правовое регулирование проведения публичных слушаний на уровне субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. — 2008. — № 3. — С. 149–156.
- [2] Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Издание второе, дополненное / под общей ред. В.И. Шкатулла. — М.: Юстиформ, 2005.
- [3] Комментарий к Федеральному закону от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» (постатейный) / Е.А. Злобина, А.А. Батяев. — СПС КонсультантПлюс, 2006.
- [4] *Пешин Н.Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. — М.: Статут, 2007.
- [5] Положение о публичных слушаниях в городе Пензе, утвержденное решением Пензенской городской Думы от 30.09.2005 № 202-14/4 (ред. от 30.11.2007 № 828-41/4).
- [6] Положение о публичных слушаниях в Рузском муниципальном районе, утвержденное решением Совета депутатов муниципального образования «Рузский район» Московской области от 16.11.2005 № 189/29.
- [7] Порядок учета предложений и участия жителей внутригородского муниципального образования Солнцево в городе Москве в обсуждении проекта решения муниципального Собрания внутригородского муниципального образования Солнцево в городе Москве о внесении изменений и дополнений в Устав внутригородского муниципального образования Солнцево в городе Москве, утвержденный решением муниципального Собрания внутригородского муниципального образования Солнцево в городе Москве, от 25.07.2006 № 32/7.
- [8] Рекомендации по проведению публичных слушаний в муниципальном образовании. Проблемы реализации и перспективы развития конституционной модели российского местного самоуправления. Стенограмма «круглого стола» от 05.11.2003 // Архив Независимого института выборов.
- [9] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 10.06.2008 № 77-ФЗ).
- [10] Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 21.07.2005 № 97-ФЗ с изм., внесенными Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ).

LEGISLATIVE REGULATION OF PUBLIC LISTENING ON LOCAL LEVEL

N.V. Khvostunova

The Department of Constitutional and Municipal Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The most considerable issues, related to the organizing and providing the public listening in the municipal formations are in this scientific work. The special attention is focused on the legal regulation of the public listening through the federal legislation and local normative-legal regulation in accordance with the Federal law «About the general principles of the local self-government organization in the Russian Federation» of October 6, 2003, num. 131-FL.

Key words: constitutional legislation, local government, public hearings.