

*Маракулина Н.А., магистрант
3 курс, кафедра государственно-правовых дисциплин
Волго-Вятский институт (филиал) Университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Россия, г. Киров*

**ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ В СОВРЕМЕННОМ
КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМЕ, ПОНЯТИЕ, ЦЕЛИ И
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ИНСТИТУТА ПУБЛИЧНЫХ
СЛУШАНИЙ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ**

***Аннотация:** в данной статье исследуется институт публичных слушаний в Российской Федерации. Рассматривается современное состояние правового регулирования изучаемой области, анализируются проблемы организации и проведения публичных слушаний. Публичные слушания рассматриваются как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления.*

***Ключевые слова:** публичные слушания, общественный контроль, формы участия в осуществлении демократии, местное самоуправление.*

***Annotation:** this article examines the institution of public hearings in the Russian Federation. The current state of legal regulation of the studied area considered the problems of organizing and conducting public hearings analyzed. Public hearings considered as a form of public participation in the implementation of local self-government.*

***Key words:** public hearings, public control, forms of direct democracy, local government.*

Принятие Конституции Российской Федерации 1993 г. обусловило начало нового этапа в формировании системы взаимоотношений между обществом и государством, которое характеризуется демократизацией данной сферы общественных отношений¹.

В последнее время российская муниципальная практика свидетельствует о повышенном интересе граждан к активному участию при решении вопросов местного значения. Объясняется это развитием институтов делиберативной (от англ. «deliberation» в значении обсуждение, дискуссия) демократии, основная идея которой состоит в том, что все, «кого может затронуть предполагаемое решение, должны иметь равные шансы на участие в обсуждении»². И одним из институтов, который обеспечивает активный диалог между властью и обществом, являются публичные слушания.

Институт публичных слушаний давно применяется в большинстве развитых стран мира, а после вступления в силу Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее по тексту – Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ) и в Российской Федерации.

Непосредственное регулирование процедуры проведения публичных слушаний осуществляется на двух правовых уровнях – на федеративном уровне и муниципальном уровне (в уставе муниципального образования и (или) нормативном правовом акте представительного органа муниципального образования).

Основная цель публичных слушаний в муниципальных образованиях состоит в выявлении мнения населения муниципального образования по проектам муниципальных правовых актов по наиболее значимым вопросам

¹ Нарруто С.В. Основы конституционного строя Российской Федерации и ее субъектов в решениях Конституционного Суда РФ // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 8. С. 948.

² Бусова Н.А. Делиберативная модель демократии и политика интересов // Вопросы философии, 2002. № 4. С. 51.

³ Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

местного значения для дальнейшего учета такого мнения при принятии окончательного решения.

В Определении Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. № 931-О-О указывается, что публичные слушания не являются формой осуществления власти населением (поэтому не обязательны для исполнения органом власти); их целью является выявление коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих также коллективный, а не индивидуальный характер (т.е. значимо мнение только группы лиц); конечная цель такого обсуждения – выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта⁴.

Однако ряд муниципальных правовых актов содержит иное определение публичных слушаний. К примеру, в Положении о порядке проведения публичных слушаний в муниципальном образовании г. Киров и Кировский район Калужской области говорится о публичных слушаниях как о форме прямого волеизъявления граждан по вопросам местного значения посредством обсуждения⁵.

Приведенное определение института публичных слушаний нельзя считать верным, так как публичные слушания занимают промежуточное место между прямой и представительной демократией, при этом решения, принимаемые на публичных слушаниях, носят рекомендательный характер. Для формирования наиболее точного определения понятия публичных слушаний необходимо выделить их основные признаки, которые характеризует данный институт.

⁴ По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге»: определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. № 931-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 2.

⁵ О Положении «О публичных слушаниях в муниципальном районе «город Киров и Кировский район»: решение районной Думы МО «г. Киров и Кировский район» от 14 февраля 2008 г. № 207 // Знамя труда. 2008. 1 марта.

Первый признак публичных слушаний заключается в их публично-правовом характере, который позволяет обеспечить независимое обсуждение населением вопросов, которые имеют для него существенное значение. Публичные слушания могут проводиться по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования или главы местной администрации, осуществляющего свои полномочия на основе контракта. Однако результаты публичных слушаний не зависят от того, кто инициирует или организует их проведение, а определяются исключительно в процессе свободного обсуждения.

Второй характерный признак института публичных слушаний состоит в наличии двух равноправных субъектов: населения, проживающего на территории муниципального образования, и управляющего субъекта. Отсутствие при проведении публичных слушаний одного из субъектов не позволяет определить данные слушания в качестве публичных⁶.

Третий признак института публичных слушаний заключается в участии населения в осуществлении публично-властных функций. Посредством реализации института публичных слушаний участники не принимают нормативных решений. Данный институт регулирует отношения по участию граждан в обсуждении проектов правовых актов, при этом правомочие на их окончательное принятие принадлежит компетентным органам, которым адресуются рекомендации, принимаемые в результате проведения публичных слушаний.

Как уже было отмечено ранее, подход, который содержится в ряде научных публикаций, согласно которому институт публичных слушаний является институтом непосредственной демократии⁷, концептуально не

⁶ Киселев К.В., Ляпустина М.А., Руденко В.Н. Публичные слушания в муниципальных образованиях. Екатеринбург: УрО РАН. 2007. 151 с.

⁷ Комарова В.В. Институт публичных слушаний – форма народовластия (понятие, виды, правовые основы) // Конституционное и муниципальное право, 2006. №. 9. С. 18-21.

обоснован. Прослеживается противоречие Федеральному закону от 6 октября 2008 года № 131-ФЗ, который относит публичные слушания к формам участия граждан в осуществлении местного самоуправления⁸.

Рекомендательный характер результатов публичных слушаний оправдан, так как население не может быть всегда объективно. К тому же от участников нередко требуется компетентный подход к техническим и прочим аспектам проектной, а тем более бюджетной документации. Поэтому «безмерное расширение общественного вмешательства – такая же крайность, как и существовавшие до последнего времени чисто аппаратные, закрытые способы решения общественно значимых проблем»⁹.

Четвертый отличительный признак института публичных слушаний отражен в его названии, то есть в его публичном характере. Публичность в данном случае заключается в доступности обсуждения каждому, кого может затронуть предполагаемое решение.

Публичность также выражается в открытости управляющих субъектов, которая обеспечивается принудительной силой закона. Закон предусматривает перечень вопросов, по которым органы власти обязаны проводить публичные слушания независимо от их усмотрения.

В частности, на публичные слушания должны выноситься: проект устава муниципального образования, а также проект муниципального нормативного правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда устав приводится в соответствие с нормативными правовыми актами Российской Федерации; проект местного бюджета и отчет о его исполнении; проект стратегии социально-экономического развития муниципального образования; вопросы о преобразовании муниципального

⁸ Решение Красноярского городского Совета от 6 июня 2000 г. № 24-265 «Об общественных слушаниях в городе Красноярске» // Городские новости, 2000. 26 июня.

⁹ Анисимов А.П. О некоторых новеллах законодательства о порядке проведения публичных слушаний // Журнал российского права, 2006. № 7. С. 23-27.

образования, за исключением случаев, когда требуется получение согласия населения путем голосования либо на сходах граждан.

Пятый характерный признак публичных слушаний связан с формой свободного диалога участников. Организатором мероприятия должно гарантироваться право каждого вносить и отстаивать свои предложения, выражать критику точки зрения других, используя обоснованные аргументы, что является единственной силой, которая способна убедить участников слушаний принять определенное решение.

Проведение публичных слушаний может быть ограничено регламентом, однако время, определенное для аргументации своей позиции, не должно влиять на гласный характер публичных слушаний. Если обсуждение не может быть окончено в пределах отведенного времени и о его продолжении заявляют участники обсуждения, публичные слушания должны быть продлены¹⁰.

Атрибутивным признаком публичных слушаний является то, что результаты проведения публичных слушаний хотя и носят рекомендательный характер для органов власти, но обязательны для учета при принятии окончательного решения. Рекомендации, принимаемые при проведении публичных слушаний, могут быть отклонены органом власти при условии опубликования им мотивированного обоснования такого решения в порядке, предусмотренном для публикации правовых актов.

Из сказанного следует, что публичные слушания являются урегулированной нормами права формой участия населения публичных образований в осуществлении публично-властных функций путем открытого непосредственного обсуждения органами власти и гражданами проектов правовых актов и других общественно значимых проблем и вынесения по ним рекомендаций, обязательных для учета компетентными органами власти при принятии соответствующих решений.

¹⁰ Япрынцев И.М. Общественный контроль в системе гражданских инициатив в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02. – Москва, 2018. – 224 с.

Использованные источники:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993)// СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
3. О Положении «О публичных слушаниях в муниципальном районе «город Киров и Кировский район»: решение районной Думы МО «г. Киров и Кировский район» от 14 февраля 2008 г. № 207 // Знамя труда. 2008. 1 марта.
4. Решение Красноярского городского Совета от 6 июня 2000 г. № 24-265 «Об общественных слушаниях в городе Красноярске» // Городские новости, 2000. 26 июня.
5. По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербург»: определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. № 931-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 2.
6. Нарруто С.В. Основы конституционного строя Российской Федерации и ее субъектов в решениях Конституционного Суда РФ // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 8. С. 948.
7. Бусова Н.А. Делиберативная модель демократии и политика интересов // Вопросы философии, 2002. № 4. С. 51.
8. Киселев К.В., Ляпустина М.А., Руденко В.Н. Публичные слушания в муниципальных образованиях. Екатеринбург: УрО РАН. 2007. 151 с.

9. Комарова В.В. Институт публичных слушаний – форма народовластия (понятие, виды, правовые основы) // Конституционное и муниципальное право, 2006. №. 9. С. 18-21.

10. Анисимов А.П. О некоторых новеллах законодательства о порядке проведения публичных слушаний // Журнал российского права, 2006. № 7. С. 23-27.

11. Япрынцеv И.М. Общественный контроль в системе гражданских инициатив в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02. – Москва, 2018. – 224 с.