

ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ: ТИПИЧНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

А.В. СИГАРЕВ, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Сибирского института (филиала) Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

В данной статье рассмотрены наиболее распространенные проблемы правового регулирования публичных слушаний в муниципальных образованиях и сформулированы предложения по их решению.

Институт публичных слушаний предусмотрен ст. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» качестве одной из форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Цель публичных слушаний - обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа или главы муниципального образования. В соответствии с законом на публичные слушания в обязательном порядке должны выноситься проекты таких актов, как устав муниципального образования, планы и программы его развития, правила землепользования и застройки территорий, а также ряд других важнейших вопросов, касающихся жизни муниципального образования.

Проведение публичных слушаний также предусмотрено ст. 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

По своей сути публичные слушания относятся к формам делиберативной демократии на муниципальном уровне. Это «демократия обсуждения» или «консультативная демократия», занимающая промежуточное место между прямой и представительной. Концепция делиберативной демократии разрабатывалась преимущественно в зарубежной науке. Культура обсуждения общественно значимых решений в Российской Федерации находится в самом начале формирования.

В качестве примеров использования процедур делиберативной демократии на федеральном уровне можно привести публичное обсуждение ряда важных законопроектов — о полиции, об образовании. Весьма показательным примером в этой связи является издание Указа Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов».

Очевидно, что применение различных процедур обсуждения проектов общественно значимых решений особенно важно именно на муниципальном уровне как наиболее приближенном к населению уровне публичной власти. Однако на практике нередко встречается формальное отношение к публичным слушаниям со стороны органов и должностных местного самоуправления. В силу того, что Федеральный закон № 131-ФЗ

предусматривает обязательное проведение публичных слушаний, они проводятся довольно часто, но нередко наблюдается подмена цели их проведения — вместо объективного обсуждения проблем они используются для формального одобрения заранее определенных решений.

Порядок организации и проведения публичных слушаний регулируется в ст. 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» лишь в самых общих чертах, поэтому ведущую роль в правовом регулировании этого вопроса играют муниципальные правовые акты.

Нами был проведен сравнительный анализ муниципально-правовых актов (положений) о порядке организации и проведения публичных слушаний более пятидесяти муниципальных образований разных субъектов Российской Федерации с целью выявления типичных проблем правового регулирования данного института и поиска путей его совершенствования.

Поскольку главной целью публичных слушаний является выявление и учет мнения жителей муниципального образования, в качестве критерия оценки муниципальных правовых актов о публичных слушаниях рассматривалась возможность проведения действительно объективного обсуждения проектов. В ходе исследования был выявлен ряд проблем.

Первая проблема касается общей процедуры. В большинстве муниципальных образований публичные слушания организуются стандартно — в форме собраний, на которые приглашаются представители общественности, депутаты и должностные лица органов местного самоуправления, представители средств массовой информации и заинтересованные граждане. Однако такой подход имеет существенный недостаток.

На слушания выносятся вопросы, различающиеся по содержанию и уровню общественной значимости. Как показывает практика, публичные слушания по проекту планировки территории, вызывает намного больший общественный интерес и участие граждан, чем, например, по проекту отчета об исполнении бюджета. Существующая нормативная база публичных слушаний в большинстве муниципальных образований не позволяет варьировать процедуру их проведения в зависимости от характера рассматриваемого вопроса. Это снижает эффективность института публичных слушаний, делая его в значительной мере формальным.

Большой интерес представляет опыт тех муниципальных образований, где положения о публичных слушаниях предполагают вариативность форм их проведения. Например, в Положении о публичных слушаниях от 28 апреля 2009 г. Сокольского муниципального района Нижегородской области предусмотрены следующие формы проведения публичных слушаний:

1. Слушания по проектам муниципальных правовых актов в представительном органе муниципального образования, в местной администрации с участием жителей муниципального образования (слушания в органе местного самоуправления муниципального образования);

2. Массовое обсуждение населением проектов муниципальных правовых актов;

3. Рассмотрение на заседании представительного органа муниципального образования проектов муниципальных правовых актов с участием жителей муниципального образования.

Вариативность форм проведения публичных слушаний предусмотрена в Положении о публичных слушаниях от 20 августа 2010 г. Кочубеевского муниципального района Ставропольского края.

Вторая проблема связана с процедурой назначения публичных слушаний. Если инициатором выступают граждане, то реализация их права на проведение слушаний определенные гарантии. В большинстве рассмотренных нами положений использованы формулировки, не позволяющие уяснить: назначение публичных слушаний по инициативе населения - это право или обязанность представительного органа муниципального образования? Вправе ли указанный орган отказать инициативной группе граждан в проведении публичных слушаний по мотиву нецелесообразности? Для уяснения этого вопроса в положении о слушаниях необходимо четко закрепить основания для отказа. В частности, отказ в назначении публичных слушаний будет правомерен в случаях, если проект правового акта, выносимый на публичные слушания, регулирует общественные отношения, не относящиеся к вопросам местного значения; если проект не соответствует Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, иным нормативным правовым актам; не соблюден порядок выдвижения инициативы; если данный вопрос ранее выносился на публичные слушания и с момента окончания публичных слушаний прошло менее определенного периода времени (например, года).

Третья проблема связана с формированием и составом оргкомитета по проведению публичных слушаний. Этот вопрос обычно тоже не регулируется в положениях о публичных слушаниях, между тем он весьма важен. Если оргкомитет формируется целиком из муниципальных служащих (что обычно и бывает), то с большой вероятностью можно предположить, что на слушаниях будет преобладать позиция муниципалитета.

Представляется правильной формулировка, согласно которой лица, замещающие государственные должности, должности государственной гражданской службы, муниципальные должности, должности муниципальной службы не должны составлять более половины состава оргкомитета. Остальная часть должна формироваться из представителей общественности муниципального образования.

Четвертая проблема касается определения перечня лиц, приглашенных для участия в публичных слушаниях. Это достаточно важный вопрос, от решения которого также в значительной степени зависит исход мероприятия. Данная проблема тоже обычно не затрагивается в муниципальных правовых актах о публичных слушаниях. Поэтому в положениях о публичных слушаниях целесообразно закрепить норму о том,

что при определении круга лиц, приглашенных для участия в публичных слушаниях, оргкомитет должен исходить из принципа плюрализма мнений по обсуждаемому вопросу.

Пятая проблема связана со временем проведения публичных слушаний. В положениях разных муниципальных образований по этому вопросу есть две различных позиции: либо публичные слушания проводятся только в рабочее время, либо допускается их проведение во внерабочее время. Выбор той или иной позиции связан с тем, для кого это время должно быть удобно — для служащих органов местного самоуправления или для граждан. Представляется, что публичные слушания проводятся именно для граждан, поэтому более правильно проводить их во внерабочее время или в выходной день.

Шестая проблема — это создание надуманных, искусственных ограничений и препятствий для участия граждан в организации и проведении публичных слушаний. Так, в Положении о публичных слушаниях от 18 октября 2010 г. Мамонтовского сельского поселения Московской области содержатся нормы, излишне подробно регламентирующие порядок сбора подписей инициативной группой в поддержку проведения публичных слушаний. В Положении о публичных слушаниях от 30 октября 2010 г. Перевальненского сельсовета Минераловодского района Ставропольского края излишне ограничивается круг вопросов, выносимых на публичные слушания. Оригинальные нормы можно найти в Положении о публичных слушаниях от 25 апреля 2007 г. города Новосибирска: *«Участниками слушаний, получающими право на выступление по проекту, вынесенному на слушания, являются эксперты и жители города Новосибирска, предложения которых по проекту, вынесенному на слушания, соответствуют требованиям, установленным настоящим пунктом, и поступили в Оргкомитет в письменной форме не позднее 5 дней до дня проведения слушаний.*

Предложения по проекту, вынесенному на слушания, представляются экспертами и жителями города Новосибирска в Оргкомитет лично, через представителя или посредством почтовой связи заказным письмом с уведомлением о вручении.

Предложения по проекту должны быть оформлены по форме согласно приложению 2 к настоящему Положению и соответствовать Конституции Российской Федерации, законодательству Российской Федерации, Новосибирской области, общепринятым правилам и нормам русского языка, допускать нарушения внутренней логики проекта, обеспечивать однозначное толкование положений проекта.

Председатель вправе предоставить слово для выступления на слушаниях участникам слушаний, предложения которых не поступили в Оргкомитет либо поступили с нарушением порядка, срока и формы, предусмотренных настоящим Положением». Получается, что гражданин, желающий просто выразить свое мнение по обсуждаемому проекту, но не имеющий глубоких юридических знаний и навыков написания юридических

текстов, не может быть участником публичных слушаний. Представляется, что это явно избыточные, надуманные требования, затрудняющие участие граждан в публичных слушаниях.

Наконец, **седьмая проблема** связана с итогами публичных слушаний. По результатам проведения публичных слушаний должен быть подготовлен итоговый документ (рекомендации, заключение). Однако вопрос о том, как «рождается» этот документ, обычно в положениях не раскрывается. Как следствие, на практике нередки случаи, когда по итогам слушаний оргкомитет составляет заключение, не отражающее весь спектр выраженных мнений (отражающее лишь «нужное» организатору мнение). В этом случае публичные слушания просто теряют смысл, теряется и доверие граждан к этому институту. Чтобы не допустить этого, в положении о публичных слушаниях следует указать, что заключение должно отражать в обобщенном виде позиции всех участников.

Таковы лишь некоторые проблемы. Проведенный сравнительно-правовой анализ положений о публичных слушаниях позволяет сделать вывод о достаточно низком качестве правового регулирования этого института на муниципальном уровне. Многие принципиально важные вопросы, напрямую определяющие эффективность публичных слушаний, оказываются вне поля правового регулирования. Для того чтобы превратить публичные слушания в работающий механизм диалога органов местного самоуправления и населения, предстоит проделать достаточно большую работу.