

Конституционное и муниципальное право

УДК 352 : 32.019.5

ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СВОБОДЫ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Н.А. Антонова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Рассматриваются одна из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления – публичные слушания и гарантии обеспечения учета мнения населения при принятии решений по вопросам местного значения.

Ключевые слова: *местное самоуправление, публичные слушания, вопросы местного значения.*

Местное самоуправление как форма осуществления власти признается в Российской Федерации в качестве формы, обеспечивающей решение населением непосредственно и (или) через создаваемые им органы вопросов местного значения. Такое значение местного самоуправления вызывает необходимость наличия широкого набора форм участия населения в решении вопросов местного значения. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) закрепляет в гл. 5 формы, в которых население муниципального образования непосредственно может решать вопросы местного значения или участвовать в решении таких вопросов. При этом Федеральный закон № 131-ФЗ, определяя общие правила применения таких форм, устанавливает, что порядок их реализации должен закрепляться в уставе и (или) нормативном правовом акте муниципального образования.

Следует отметить, что расширение круга форм, в которых население может участвовать в местном самоуправлении, не ведет автоматически к реальной демократизации местного самоуправления. Справедливо мнение о том, что развитие институтов непосредственной демократии на уровне местного самоуправления протекает как экстенсивно,

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 (с последующими изменениями).

так и интенсивно². При этом экстенсивное развитие означает закрепление в текущем законодательстве более широкого круга демократических прав и свобод российских граждан, а интенсивное предполагает развитие реальной активности населения, повышение эффективности его участия в решении вопросов местного значения. Мы бы добавили к этому, что интенсивное развитие форм непосредственной демократии на муниципальном уровне зависит и от того, созданы ли необходимые условия на уровне муниципальной администрации для их реализации

В настоящий момент практически все муниципальные администрации разработали и приняли правовые акты, определяющие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Однако анализ этих актов показывает, что имеет место ряд проблем как с правовым закреплением порядка реализации этих форм, так и с процедурой их проведения.

В данной статье остановимся лишь на одной из таких форм, закрепленных в законе, – публичных слушаниях. Цель проведения публичных слушаний – обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования. Другими словами, публичные слушания должны обеспечить учет мнения населения при принятии муниципальных правовых актов органами местного самоуправления.

Учет мнения как юридический факт, по справедливому замечанию А.Н. Костюкова, не только является одним из оснований возникновения соответствующих муниципально-правовых отношений, но и выступает в качестве гарантии соблюдения законной процедуры в данных правоотношениях³. Публичные слушания как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления получили правовое закрепление на двух уровнях правового регулирования – федеральном и муниципальном. При этом правовое регулирование отношений, возникающих в процессе реализации права населения на участие в публичных слушаниях, на федеральном уровне осуществляется далеко не только Федеральным законом № 131-ФЗ, который учредил публичные слушания именно как форму участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Так, на федеральном уровне нормы о публичных слушаниях (или о подобных формах) закреплены одновременно в нескольких Федеральных законах: Федеральном законе № 131-ФЗ (ст. 28), Градостроитель-

² Нудненко Л.А. Непосредственная демократия и местное самоуправление в России. Барнаул: Алт. ун-т, 2000. С. 31.

³ Костюков А.Н. Юридические факты в муниципальном праве // Журн. рос. права. 2003. № 4. С. 53.

ном кодексе Российской Федерации, Земельном кодексе Российской Федерации, Федеральном законе от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»⁴.

В Федеральном законе № 131-ФЗ, закрепившем публичные слушания как форму участия населения в осуществлении местного самоуправления, определяются основные характеристики этой формы. В их числе можно выделить прежде всего цель проведения публичных слушаний (обсуждение проекта муниципального правового акта с участием жителей муниципального образования; обсуждение вопроса о преобразовании муниципального образования); субъекты, иницирующие проведение публичных слушаний (население муниципального образования, представительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования); установленный Федеральным законом № 131-ФЗ перечень проектов муниципальных правовых актов, выносимых в обязательном порядке на публичные слушания; требования, предъявляемые к правовому акту муниципального образования о порядке проведения публичных слушаний.

Следует отметить, что федеральный законодатель предусмотрел проведение публичных слушаний при обсуждении муниципальных правовых актов по любым вопросам местного значения. Однако наряду с этим выделен и круг вопросов, по которым публичные слушания проводятся в обязательном порядке. Таким образом, были выделены особые сферы деятельности органов местного самоуправления, которые должны осуществляться, по мнению законодателя, при активном участии населения муниципального образования. Кроме обсуждения проектов уставов, проектов актов о внесении в них изменений, проектов бюджетов муниципальных образований и отчетов об их исполнении, к таким обязательно выносимым на публичные слушания вопросам относятся вопросы градостроительства и землепользования в муниципальном образовании. И в данном случае порядок проведения публичных слушаний и сама необходимость их проведения предусмотрены не только Федеральным законом № 131-ФЗ, но и Градостроительным кодексом РФ. Более того, в Градостроительном кодексе процедура проведения публичных слушаний, требования, предъявляемые к такой процедуре, прописаны более подробно, нежели в Федеральном законе № 131-ФЗ. Так, в ст. 24 Градостроительного кодекса РФ устанавливается, что протоколы публичных слушаний по проекту генерального плана, заключение о результатах таких публичных слушаний являются обязательным прило-

⁴ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556; 1998. №16. Ст. 1800; 2004. № 52 (ч. I). Ст. 5276; 2008. № 20. Ст. 2260; № 26. Ст. 3015.

жением к проекту генерального плана, направляемому главой местной администрации в представительный орган местного самоуправления. Предусмотрено также, что представительный орган местного самоуправления с учетом протоколов публичных слушаний по проекту генерального плана и заключения о результатах таких публичных слушаний принимает решение об утверждении генерального плана или об отклонении проекта генерального плана и о направлении его главе местной администрации на доработку в соответствии с указанными протоколами и заключением.

Анализ смысла приведенных норм позволяет говорить, что они со всей очевидностью являются нормами, устанавливающими определенный порядок проведения публичных слушаний, и в силу этого должны быть закреплены в муниципальном правовом акте, в котором в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ (ст. 28) и должен быть установлен порядок проведения публичных слушаний.

Такая же излишняя подробность в правовом регулировании на федеральном уровне публичных слушаний прослеживается и в иных статьях Градостроительного кодекса РФ. Так, в соответствии с ч. 5 ст. 28 названного акта устанавливается, что в целях доведения до сведения населения информации о содержании проекта генерального плана уполномоченный на проведение публичных слушаний орган местного самоуправления в обязательном порядке организует выставки, экспозиции демонстрационных материалов проекта генерального плана, выступления представителей органов местного самоуправления, разработчиков проекта генерального плана на собраниях жителей, в печатных средствах массовой информации, по радио и телевидению.

В целом при негативном отношении к тенденции превратить законодательный акт в некую инструкцию можно найти в этой ситуации и некое рациональное зерно. Такое подробное регулирование на федеральном уровне процедуры проведения публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности является своего рода гарантией права населения муниципального образования на получение необходимой информации при проведении публичных слушаний.

Правовое регулирование публичных слушаний в Градостроительном кодексе РФ имеет еще одну особенность. Заключается она в том, что нормы этого Кодекса определенным образом конкретизируют правила проведения публичных слушаний по отдельным вопросам местного значения. Проявляется такая конкретизация, в частности в том, что в соответствии с ч. 11 ст. 31 Градостроительного кодекса решение о проведении публичных слушаний по проекту правил землепользования и застройки в срок не позднее чем через десять дней со дня получения та-

кого проекта принимает глава муниципального образования при получении от органа местного самоуправления проекта правил землепользования и застройки. Особенность, предусмотренная Градостроительным кодексом РФ для проведения публичных слушаний по вопросам предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, заключается в том, что в соответствии с ч. 10 ст. 39 Градостроительного кодекса РФ расходы, связанные с организацией и проведением публичных слушаний по вопросу предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования, несет физическое или юридическое лицо, заинтересованное в предоставлении такого разрешения. Данное положение Градостроительного кодекса РФ вызывает ряд вопросов. Во-первых, как данная норма соотносится с нормой Федерального закона № 131-ФЗ о том, что инициаторами проведения публичных слушаний могут быть население, представительный орган муниципального образования или глава муниципального образования. Если в соответствии с Градостроительным кодексом РФ публичные слушания по указанному вопросу проводятся за счет физического или юридического лица, значит, эти субъекты должны каким-то образом инициировать проведение необходимых для них публичных слушаний, что прямо противоречит норме Федерального закона № 131-ФЗ, который исчерпывающим образом определяет круг субъектов, имеющих право инициировать проведение публичных слушаний. Если предположить, что все же публичные слушания проводятся за счет физических или юридических лиц, заинтересованных в таких слушаниях, то, значит, должна быть предусмотрена в законе процедура «выдвижения предложения о проведении» таких слушаний, которая включала бы в себя порядок подачи заявления заинтересованного в публичных слушаниях лица органу или должностному лицу местного самоуправления, правила рассмотрения такого заявления, срок его рассмотрения, основания для отказа в принятии положительного решения по заявлению, возможность обжаловать отказ в принятии заявления. Всего этого в Градостроительном кодексе РФ нет. Тогда как можно реализовать эту норму? Федеральный закон № 131-ФЗ, как отмечалось, вообще не упоминает о такой возможности проведения публичных слушаний по инициативе определенных заинтересованных лиц. Анализ большинства муниципальных правовых актов, закрепляющих процедуру проведения публичных слушаний, показывает, что, как правило, в них также отсутствует порядок проведения публичных слушаний такого плана. И возникает ситуация, когда федеральный законодатель предусмотрел особенность проведения публичных слушаний, но реального механизма их проведения нет ни на одном из уровней право-

вого регулирования проведения такой формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

Во-вторых, в связи с анализом рассматриваемой нормы Градостроительного кодекса РФ возникает вопрос, насколько правомерно проводить публичные слушания за счет физических или юридических лиц. В Федеральном законе № 131-ФЗ вообще не предусмотрено за счет каких средств проводятся публичные слушания. Поскольку публичные слушания преследуют цель обсудить проекты правовых актов по вопросам местного значения, можно сделать вывод, что вопросы местного значения, обсуждаемые на публичных слушаниях, как и любые вопросы местного значения должны решаться за счет средств местного бюджета. Если предположить иное, то теряется смысл публичных слушаний, которые представляют собой прежде всего форму участия населения в решении вопросов местного значения. По сути дела, исходя из нормы Градостроительного кодекса РФ любое лицо, заинтересованное в предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования, может спокойно за счет своих собственных средств «купить» мнение населения, получить согласие его на предоставление такого разрешения. Более того, имея в виду рекомендательный характер результатов публичных слушаний, не вызывает сомнения то, что публичные слушания в этом случае могут быть организованы и проведены формально, без привлечения широкой общественности, только для соблюдения внешней формы. Как видим, желание законодателя подробно урегулировать многие положения, связанные с проведением публичных слушаний, в ряде случаев вызывает, скорее проблемы, нежели ведут к урегулированию соответствующих отношений.

Хотя есть в Градостроительном кодексе и те особенности проведения публичных слушаний, которые без сомнения могут быть оценены как положительные. Так, в соответствии с ч. 7 ст. 46 Градостроительного кодекса РФ публичные слушания по проекту планировки территории и проекту межевания территории проводятся с участием граждан, проживающих на территории, применительно к которой осуществляется подготовка проекта ее планировки и проекта ее межевания, правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на указанной территории, лиц, законные интересы которых могут быть нарушены в связи с реализацией таких проектов. В данном случае законодатель таким образом гарантирует право граждан, проживающих на территории, в отношении которой предполагается планирование или межевание, представление их интересов при проведении публичных слушаний.

Имеет место норма о публичных слушаниях и в Земельном кодексе РФ. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 23 публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, нормативным правовым актом органа местного самоуправления в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, без изъятия земельных участков, с учетом результатов общественных слушаний.

В Федеральном законе «Об экологической экспертизе» (ст. 9) устанавливается, что к полномочиям органов местного самоуправления относятся: принятие и реализация в пределах своих полномочий решений по вопросам экологической экспертизы на основании общественных обсуждений, опросов, референдумов, заявлений общественных экологических организаций (объединений) и движений, информации об объектах экологической экспертизы; организация общественных обсуждений, проведение опросов, референдумов среди населения о намечаемой хозяйственной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе.

Как видим, в отраслевых законах используются иные термины – «общественные слушания», «общественные обсуждения», хотя речь идет об одном и том же институте – институте участия граждан в решении вопросов местного значения. Такая нестыковка Федерального закона № 131-ФЗ и отраслевых законов, конечно, должна быть устранена, поскольку влечет за собой различное толкование этих терминов и соответственно проблемы, связанные с их применением.

Список литературы:

1. Костюков А.Н. Юридические факты в муниципальном праве // Жур. Рос. права. 2003. № 4. С. 53-61.
2. Нудненко Л.А. Непосредственная демократия и местное самоуправление в России. Барнаул: Алт. Ун-т, 2000.

**PROBLEMS OF КОНСТИТУЦИОННО-LEGAL MAINTENANCE
OF FREEDOM OF THE PUBLIC OPINION AT THE MUNICIPAL
LEVEL**

N. A. Antonova

Tver State University

One of forms of participation of the population in realization of local self-management - public hearings, and guarantees of maintenance of the account of opinion of the population is considered at acceptance of decisions on questions of local value.

***Keywords:** local self-management, public hearings, questions of local value.*

Об авторе

АНТОНОВА Нана Алиевна – доктор юридических наук, зав. кафедрой конституционного, административного и таможенного права Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: antonova.nana@list.ru

ANTONOVA Nana - Doctor of Law, Head. the department of constitutional, administrative and customs law of the Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, d. 33); e-mail: antonova.nana@list.ru

Антонова Н.А. Проблемы конституционно-правового обеспечения свободы общественного мнения на муниципальном уровне // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2015. № 4. С. 83 – 90.