

Раздел I. Статьи и научные материалы

Правовое регулирование организации и проведения публичных слушаний в муниципальных образованиях Российской Федерации

С.С. Зенин,

*доцент кафедры государственно-
правовых дисциплин
Академии предпринимательства
при Правительстве Москвы,
кандидат юридических наук*

Аннотация: В настоящей статье анализируется современное состояние правового регулирования организации и проведения публичных слушаний на уровне местного самоуправления в Российской Федерации. Выделяются принципы публичных слушаний, рассматривается процедура их проведения.

Ключевые слова: публичные слушания, правовое регулирование, население, участие в управлении муниципальными образованиями.

Публичные слушания сегодня представляют собой динамично развивающийся правовой институт, практику реализации, которого целесообразно подвергнуть глубокому научному анализу. Нормы, составляющие данное правовое образование призваны урегулировать широкий перечень общественных отношений, в том числе и отношения, возникающие по поводу участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Проведение публичных слушаний на уровне муниципальных образований осуществляется на основании ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) и ст. 28 Градостроительного кодекса РФ. В данных нормативных правовых актах регулируются лишь общие вопросы, связанные с проведением публичных слушаний. Так, в ч. 1 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливается форма проведения слушаний в виде обсуждения. В ч. 5 ст. 28 Градостроительного кодекса РФ, кроме того, предусматривается организация выставок и экспозиций демонстрационных материалов. Кроме того, в Федеральном законе № 131-ФЗ закрепляется перечень вопросов, по которым обязательно проведение публичных слушаний.

Федеральное законодательство также содержит требования к содержанию правовых актов, регулирующих проведение слушаний на муниципальном уровне. Установлено, что в них должны содержаться положения, предусматри-

вающие заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, о заблаговременном ознакомлении населения с проектом муниципального правового акта и опубликовании результатов публичных слушаний (ч. 4 ст. 28 Федеральный закон № 131-ФЗ).

Отдельные авторы¹ считают необходимым урегулировать вопросы, связанные с организацией и проведением публичных слушаний на муниципальном уровне, в законодательстве субъектов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день органы государственной власти субъектов РФ не обладают полномочиями по регулированию вопросов, связанных с организацией и проведением публичных слушаний на местном уровне. В соответствии с п. 1 ст. 6 Федерального закона № 131-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных настоящим Федеральным законом. В соответствии же с ч. 4 ст. 28 данного правового источника порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. В отдельных регионах² в законодательстве субъектов РФ о местном самоуправлении, воспроизводятся положения ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ. В

нормативных правовых актов ряда субъектов РФ публичные слушания закрепляются в перечне форм участия населения в осуществлении местного самоуправления³.

В муниципальных образованиях регулирование рассматриваемых общественных отношений осуществляется с помощью двух видов правовых актов: устава муниципальных образований и нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления.

В отдельных статьях уставов осуществляется общее регулирование вопросов, связанных с организацией и проведением публичных слушаний.

Данные нормы помещаются в разделах, содержащих правовые предписания, устанавливающие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления⁴. Например, в ст. 16 Устава города Саратова⁵ воспроизводятся положения федерального законодательства и устанавливается, что порядок организации и проведения публичных слушаний определяется Положением, утверждаемым городской Думой⁶.

Подобная практика, при которой общие вопросы, связанные с организацией слушаний, раскрываются в уставах муниципальных образований, а вся процедура проведения публичных слушаний устанавливается в самостоятельных муниципальных правовых актах, принимаемых представительными органами, является общепризнанной.

Организация и проведение публичных слушаний в муниципальных образованиях основывается на совокупности принципов. Одним из таких является *принцип демократизма*. На основании данного принципа, в муниципальных правовых актах, регулирующих процедуру публичных слушаний, закрепляются положения о всестороннем участии граждан и общественных объединений в подготовке и проведении слушаний. Граждане и их объединения могут включаться в состав организационного комитета по подготовке проведения слушаний. Общественность в форме свободной дискуссии с органами местного самоуправления обсуждает социально значимые вопросы.

Другим немаловажным принципом выступает *принцип свободного и добровольного участия граждан* в публичных слушаниях. Данный принцип исключает возможность оказания воздействия на граждан с целью принудить их к участию или неучастию в публичных слушаниях, а также повлиять на их волеизъяв-

ление. Так, в п. 2.2 Положения о проведении публичных слушаний по проектам муниципальных правовых актов в г. Калининграде⁷ установлено, что одним из основных принципов проведения публичных слушаний является принцип свободы волеизъявления.

Процедура публичных слушаний на муниципальном уровне основывается на *принципе прямого участия* граждан в их проведении. Жители муниципальных образований участвуют в слушаниях непосредственно. Например, в соответствии с п. 32 Положения о публичных (общественных) слушаниях в городе Челябинске⁸ одним из участников слушания является население города. В п. 4 Положения о порядке организации и проведения общественных слушаний в городе Магнитогорске⁹ устанавливается, что правом участвовать в слушаниях обладают жители города, достигшие к моменту проведения слушаний 18 лет и проживающие на территории города.

Организация и проведение публичных слушаний также основывается на *принципе равного участия* граждан в публичных слушаниях. Жители муниципальных образований обладают равным правом на участие в публичных слушаниях, и им предоставляются одинаковые возможности для реализации этого права. Граждане, изъявившие желания принять участие в слушаниях, проходят предусмотренную для всех процедуру регистрации¹⁰, им предоставляется одинаковое время для высказывания своих предложений, в соответствии с установленным регламентом слушаний¹¹.

На муниципальном уровне организации публичных слушаний реализуется *принцип гласности их проведения*. В правовых актах органов местного самоуправления закрепляются положения о необходимости опубликования информации, связанной с проведением слушаний. Такой информацией является: тема, место, время проведения публичных слушаний, их инициаторы, необходимые контактные данные¹². Кроме того, обязательно опубликованию должно подлежать итоговое решение слушаний¹³.

Процедура публичных слушаний на муниципальном уровне основывается также на *принципе открытости*. Исходя из данного принципа исключается возможность установления каких-либо ограничений для участия граждан в процессе проведения публичных слушаний. Так, например, в п. 1.3 Положения о публичных слушаниях в городском поселении Большие Дворы установлено, что подготовка,

проведение и определение результатов публичных слушаний осуществляются открыто и гласно¹⁴. Наряду с гражданами в слушаниях могут принимать участия общественные организации, представители средств массовой информации и иные лица¹⁵.

Проведение публичных слушаний на муниципальном уровне основывается на *принципе законности*. Учет данного принципа исключает возможность фальсификации слушаний. Правовое регулирование их процедуры осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством¹⁶. Только подлежащие обсуждению вопросы, перечень которых устанавливается в муниципальных правовых актах, могут быть вынесены на обсуждение.

При рассмотрении муниципального правового регулирования организации и проведения публичных слушаний необходимо особое внимание уделить процедуре их проведения.

Инициирование выступает первой стадией процедуры слушаний. В соответствии с ч. 2 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ выдвинуть инициативу о проведении слушаний могут: представительный орган, население или глава муниципального образования. Как правило, в правовых актах муниципальных образований воспроизводятся нормы федерального законодательства о возможных инициаторах слушаний¹⁷. Необходимо также отметить наличие комплекса правовых актов, расширяющих перечень инициатирующих субъектов публичных слушаний. К таким субъектам, например, относятся администрацию муниципального образования, депутатов представительного органа, их группы и комиссии, общественные организации, товарищества собственников жилья¹⁸, председателя представительного органа¹⁹.

Расширение в муниципальных правовых актах перечня субъектов, обладающих правом инициирования слушаний, не нарушает действующего законодательства. На наш взгляд, субъекты инициативы, закрепленные в федеральном законодательстве, относятся к проведению публичных слушаний по обязательно выносимым на них вопросам, закрепленным в ч. 3 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ. По иным общественно значимым вопросам органы местного самоуправления имеют возможность расширять перечень таких субъектов. В связи с этим, в соответствии с выносимыми на слушания вопросами в муниципальных правовых актах необходимо конкретизировать перечень инициатирующих субъектов. В

правовых актах необходимо закрепить обязанность соответствующего органа местного самоуправления по инициированию публичных слушаний. Учитывая тот факт, что народ Российской Федерации является единственным источником власти, а население конкретного муниципального образования составной частью этого народа, его необходимо квалифицировать как особый привилегированный субъект инициирования публичных слушаний, обладающий правом инициировать слушания по любому общественно значимому вопросу.

Население муниципальных образований может выдвинуть инициативу по проведению публичных слушаний в трех основных формах. Первой формой выдвижения инициативы по проведению публичных слушаний является деятельность инициативной группы граждан. Формирование инициативной группы по проведению публичных слушаний осуществляется на собраниях, в том числе по месту жительства и работы граждан²⁰. Группа жителей составляет единый документ, в котором выражается желание населения провести публичные слушания. В различных муниципальных правовых актах такой документ именуется как протокол работы инициативной группы, обращение в представительный орган местного самоуправления и т. д. В соответствии с ч. 1 ст. 6 Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в городе Тамбове» этот документ должен содержать вопросы, предполагаемые для обсуждения на публичных слушаниях, список инициативной группы, предполагаемый количественный состав участников, список лиц для включения в состав рабочей комиссии, иные материалы по усмотрению инициатора проведения публичных слушаний²¹.

Проблема определения количества жителей для инициирования публичных слушаний разнообразно решается в муниципальных правовых актах. Как правило, устанавливается два основных способа определения минимального количества жителей, необходимых для инициирования слушаний. К первому способу относится установление фиксированного минимального количества жителей, обязательного для выдвижения инициативы. В муниципальных правовых актах такое количество варьируется от десятков²² до тысяч²³ жителей.

Установление минимальной численности инициативной группы должно основываться на численности населения муниципального образования. В ряде нормативных правовых

актов, регулирующих порядок организации и проведения публичных слушаний, этот фактор не учитывается. Примером может служить сложившаяся ситуация в Тамбовской области. В ст. 5. Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в городе Тамбове установлена минимальная численность инициативной группы граждан 100 человек, при том, что население г. Тамбова на 1 января 2009 г. составляет 278,6 тыс. человек. Численность инициативной группы в процентном соотношении приблизительно 0,04 % от общего числа жителей.

В п. 2 Положения о публичных слушаниях в городе Мичуринске минимальная численность инициативной группы устанавливается в 1000 человек, при том что в г. Мичуринске на 1 января 2009 г. проживало 89,5 тыс. жителей. Минимальное количество инициативной группы в процентном соотношении – 1,1 % от общего числа жителей.

Вторым способом определения минимального количества жителей, необходимого для инициирования процедуры публичных слушаний, является установление процентного соотношения с числом жителей. В п. 2 Положения о публичных (общественных) слушаниях в муниципальном образовании «город Якутск» установлено, что инициатива о проведении публичных слушаний может исходить от не менее чем 0,5 % жителей²⁴, при населении в 264,1 тыс. человек, это примерно 1320 человек.

В соответствии с п. 2 Порядка организации и проведения публичных слушаний на территории муниципального образования «город Ухта» инициатива проведения публичных слушаний не может исходить от менее чем 1 % жителей²⁵. Учитывая, что в Ухте проживает около 103,4 тыс. жителей, это составляет около 1000 человек.

Таким образом, из проведенного анализа видно, что в одних муниципальных правовых актах устанавливаются необоснованно жесткие требования к процедуре инициирования слушаний, в других выдвижение населением инициативы по проведению публичных слушаний реализуется достаточно просто.

Подобная практика нарушает положения ст. 19 Конституции РФ, где установлено, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства. Под равенством прав необходимо понимать и равные возможности в их реализации. В процессе правового регулирования необходимо обеспечить всеобщую возмож-

ность реализации права населения на инициирование публичных слушаний. Для этого возможно закрепление в ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ нормы, устанавливающей минимальное количество жителей, необходимого для инициирования проведения публичных слушаний, в процентном соотношении от общего числа жителей муниципального образования.

Второй формой выдвижения инициативы по проведению публичных слушаний является сбор подписей в поддержку проведения слушаний. В муниципальных правовых актах устанавливается различное количество подписей для поддержки инициативы их проведения. Например, в п. 2.2.2 Положения о публичных слушаниях в городском округе Самара устанавливается, что должно быть собрано не менее 500 подписей граждан, обладающих активным избирательным правом и проживающих на территории городского округа Самара. Такое же количество подписей устанавливается и в ч. 3 ст. 4 Положения о порядке проведения публичных слушаний в городе Владивостоке.

Сбор подписей осуществляется инициативной группой жителей численностью от 10 до 50 человек. Документы, отражающие деятельность инициативной группы и подписные листы передаются в представительный орган местного самоуправления.

Третьей формой выдвижения инициативы является одновременное собрание жителей. Важной особенностью данного способа выступает непосредственное участие жителей в инициировании. Если при иных способах инициирования жители выражают свою волю опосредованно, через инициативную группу или посредством подписи, то на собрании решение принимается в результате живой дискуссии и обсуждения.

Несмотря на указанные достоинства, данный способ инициирования имеет ряд недостатков. Например, для проведения общего собрания жителей с целью выдвижения инициативы требуется отдельное помещение. Поскольку в ряде муниципальных правовых актов минимальная численность иницирующей группы определена в 1000 жителей, не каждое помещение подойдет для его проведения, да и сам процесс организации общего собрания жителей, учитывая необходимое их количество, проблематичен.

После инициирования процедуры публичных слушаний наступает их следующая стадия – **назначение**.

В соответствии с ч. 2 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ субъектами, назначающими проведение публичных слушаний, являются представительный орган и глава муниципального образования. Основанием для этого выступает представление необходимых документов в уполномоченный орган местного самоуправления. Например, в п. 3 разд. 3 Положения о проведении публичных слушаний в муниципальном образовании город Комсомольск-на-Амуре²⁶ установлено, что инициатива населения должна быть оформлена в виде заявления с приложенными к нему подписными листами.

В муниципальных правовых актах устанавливаются различные сроки для принятия решения о назначении слушаний. В п. 2 ст. 6 Положения о публичных слушаниях в городе Горно-Алтайске²⁷ указано, что такое решение принимается на очередном заседании городского Совета депутатов. В соответствии с п. 2.5 Положения о публичных слушаниях в городе Пскове срок рассмотрения заявления инициативной группы не может превышать одного месяца со дня его поступления в городскую Думу²⁸.

Наиболее рациональным представляется установление срока, отведенного на рассмотрение инициативы по проведению публичных слушаний, во временном исчислении, что позволит исключить возможность затягивания процесса их назначения.

В правовых актах предусматриваются специальные требования к содержанию решения о назначении слушаний. Например, в п. 5.3 Положения о публичных слушаниях в городе Курске установлено, что в правовом акте о назначении публичных слушаний указываются: наименование проекта муниципального правового акта, который выносится на публичные слушания, дата проведения публичных слушаний, состав оргкомитета.

Решение о назначении публичных слушаний подлежит обязательному опубликованию в средствах массовой информации. Важно при его опубликовании использовать наиболее доступные для населения средства массовой информации. Особенности использования источников информирования влияют на степень осведомленности населения²⁹, в том числе о характере обсуждаемых на слушаниях вопросов.

После принятия решения о проведении слушаний необходимо провести комплекс ор-

ганизационных мероприятий, направленных на **подготовку проведения** публичных слушаний.

В зависимости от инициатора слушаний организационные мероприятия осуществляют комитеты представительных органов местного самоуправления, отделы местной администрации. В ряде муниципальных правовых актов предусматривается создание специальных комиссий по проведению публичных слушаний. В соответствии со ст. 11 Положения о публичных слушаниях в городе Орле³⁰ для подготовки и проведения публичных слушаний может создаваться комиссия. В состав комиссии должны быть включены представители инициативной группы от жителей, а также депутаты представительных органов и должностные лица исполнительных органов местного самоуправления. В состав комиссии также могут быть включены специалисты в отдельных областях знаний, соприкасающихся с темой слушаний, независимые эксперты и другие лица. Например, в соответствии с Постановлением мэра г. Ростова-на-Дону от 12 декабря 2006 г. № 1425 «О проведении публичных слушаний по проекту генерального плана городского округа город Ростов-на-Дону»³¹ в состав комиссии по проведению публичных слушаний были включены руководители ряда образовательных учреждений города, ученые и специалисты в области строительства и архитектуры.

Как правило, полномочия комиссии по организации и проведению публичных слушаний закрепляются в муниципальных правовых актах. Комиссия в процессе их подготовки составляет план работы, определяет ответственных за его выполнение. Кроме того, комиссия проводит анализ материалов, представленных участниками слушаний, составляет список участвующих, информирует заинтересованных лиц и участников слушаний о ходе подготовки к слушаниям, о времени и месте ознакомления с обсуждаемыми материалами, обеспечивает ознакомление с ними, назначает лиц, отвечающих за исполнение мероприятий, составляющих программу слушаний; определяет докладчиков, организует подготовку заключения о результатах публичных слушаний, осуществляет иные необходимые для проведения публичного слушания действия³².

Таким образом, комиссия по проведению публичных слушаний выступает основным органом, деятельность которого направлена на организацию слушаний. Она является коллегиальным органом, в ее состав могут входить не только члены муниципальных органов власти,

но и представители общественности. Руководит комиссией ее председатель, назначаемый или избираемый в соответствии с нормами, установленными в муниципальных правовых актах.

При подготовке публичных слушаний необходимо определиться с местом и временем их проведения и заблаговременно ознакомить жителей с их темой. При определении места проведения публичных слушаний органы местного самоуправления должны исходить из того, чтобы всем желающим принять участие в слушаниях жителям должна быть предоставлена такая возможность. В соответствии со ст. 17 Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний на территории г. Мценска³³, публичные слушания, как правило, проводятся в помещениях, обеспечивающих наибольший доступ населения.

Учитывая изложенное, необходимо отметить, что возможна ситуация, при которой отведенное помещение не сможет вместить всех желающих принять участие в публичных слушаниях. В ряде муниципальных правовых актов выход из подобных обстоятельств найден при помощи применения телекоммуникационных технологий. В п. 3 ст. 12 Порядка организации и проведения публичных слушаний в городе Кургане³⁴ установлено, что в случае если помещение, являющееся местом проведения публичных слушаний, не может вместить всех желающих, организуется прямая трансляция их проведения. При этом жители города, другие заинтересованные лица, желающие принять участие в слушаниях непосредственно, допускаются в помещение, где проводятся публичные слушания.

При установлении времени проведения публичных слушаний органу, назначающему слушания, необходимо учитывать потенциальный состав участников. Отдельные авторы отмечают необходимость проведения слушаний во второй половине дня³⁵. Целесообразно проводить публичные слушания в нерабочее время. Наиболее удобным временем для их проведения являются пятницы и субботы³⁶. При невозможности организации их в выходные дни необходимо проводить слушания после рабочего времени. Данные требования устанавливаются в ряде муниципальных правовых актов. Так, в соответствии с п. 5 ст. 27 Правил землепользования и застройки в городе Нижнем Новгороде³⁷ публичные слушания могут проводиться в выходные и будние дни. Проведение публичных слушаний в дни официальных праздников не допускается. Время проведения

публичных слушаний в рабочие дни не может быть назначено ранее 18 часов местного времени.

Немаловажно при определении времени проведения публичных слушаний учитывать и количество их участников. В соответствии с п. 5.8 ст. 7 Положения о публичных слушаниях в Хабаровском муниципальном районе³⁸ время проведения публичных слушаний определяется исходя из количества экспертов, а также возможности доступа жителей района, представителей органов местного самоуправления Хабаровского муниципального района.

Установление времени проведения публичных слушаний с учетом вышеприведенных требований позволит обеспечить полноценную реализацию права населения на осуществление местного самоуправления посредством публичных слушаний.

Важным направлением деятельности по подготовке публичных слушаний является обеспечение заблаговременного ознакомления жителей с вопросами, выносимыми на обсуждение, а также информирование населения о месте и времени проведения публичных слушаний. Как правило, население муниципального образования одновременно уведомляется о месте, времени проведения и характере обсуждаемых на слушаниях вопросов. Жители получают необходимую информацию единым блоком, что позволяет исключить ее дополнительный поиск. В соответствии с п. 3.3 Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании «город Биробиджан»³⁹ в решении о проведении слушаний указывается дата, время, место их проведения, состав рабочей группы и порядок ее работы, вопросы, выносимые на обсуждение, с приложением проекта муниципального правового акта.

Информирование населения о публичных слушаниях чаще всего осуществляется через официальные печатные источники. Так, в соответствии с п. 2.2 Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний по вопросам правового регулирования градостроительной деятельности в Чудовском городском поселении⁴⁰ оповещение жителей осуществляется в форме муниципальных правовых актов, размещаемых в районной газете «Родина». Кроме того, устанавливается возможность размещения информации на официальных сайтах муниципальных образований в сети Интернет⁴¹.

Таким образом, из анализа муниципальных правовых актов следует, что для оповещения населения о публичных слушаниях используются различные способы передачи информации. В практику информирования жителей входит применение информационно-телекоммуникационной сети Интернет, телевидения и радио.

В процессе подготовки публичных слушаний необходимо определиться с формой их проведения. В муниципальных правовых актах устанавливаются различные формы проведения слушаний. Так, например, в соответствии с п. 1.6 Положения о публичных слушаниях в Артемовском городском округе⁴² публичные слушания могут проводиться в следующих формах: слушания по проектам муниципальных правовых актов в органах местного самоуправления; массовое обсуждение населением проектов муниципальных правовых актов; рассмотрение на заседании органов местного самоуправления проектов муниципальных правовых актов с участием жителей муниципального образования.

Из приведенного примера следует, что публичные слушания как механизм участия населения в осуществлении местного самоуправления выступают также формой деятельности представительного органа. Кроме того, обсуждение населением проектов муниципальных правовых актов без участия представителей органов местного самоуправления не является публичными слушаниями. Представляется, что подобная правотворческая практика противоречит положениям федерального законодательства и сущности публичных слушаний как формы участия населения в управлении муниципальными образованиями.

При организации и подготовке публичных слушаний необходимо определить источники их финансирования. В соответствии с п. 21 - 23 Положения о публичных (общественных) слушаниях в городе Челябинске расходы на проведение обязательных публичных слушаний и слушаний, организованных по инициативе группы жителей в порядке народной правотворческой инициативы, производятся из бюджета города. Финансирование слушаний, организованных по инициативе юридических и физических лиц в порядке, предусмотренном Градостроительным кодексом РФ, производится за счет инициаторов. В п. 8 Положения о порядке назначения, организации проведения публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности в Викуловском муниципальном районе»⁴³

устанавливается возможность финансирования публичных слушаний за счет средств заинтересованных лиц. Возложение бремени финансирования публичных слушаний на заинтересованных физических или юридических лиц по вопросам, связанным с градостроительной деятельностью, основывается на нормах действующего Градостроительного кодекса РФ. Думается, что органам местного самоуправления не следует злоупотреблять вышеобозначенными нормами. Народная инициатива по проведению слушаний для обсуждения общественно значимых вопросов в демократическом государстве должна всячески поддерживаться органами публичной власти, в том числе финансово.

Проведение публичных слушаний начинается с процедуры регистрации участников, которая, как правило, проходит непосредственно перед самими слушаниями. В соответствии с п. 1 ст. 9 Положения о публичных слушаниях в г. Братске»⁴⁴ регистрация участников публичных слушаний начинается не позднее чем за 30 минут до начала публичных слушаний. Регистрацию проводит организационный комитет или орган, в компетенцию которого входит проведение публичных слушаний. В ряде муниципальных правовых актов установлено требование о предъявлении при регистрации документов, удостоверяющих личность. Так, в п. 1-1 ст. 11 Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании «город Екатеринбург»⁴⁵ установлено, что регистрация участников публичных слушаний осуществляется только при наличии паспорта гражданина Российской Федерации либо иного документа, удостоверяющего личность. При регистрации в регистрационные листы могут вноситься фамилия, имя, отчество, год рождения, адрес места жительства участника публичных слушаний. Внесенная информация, как правило, подтверждается собственноручной подписью участника.

При проведении публичных слушаний кворума, как правило, не устанавливается. Присутствие хотя бы двух представителей от лица жителей муниципального образования позволяет в соответствии с действующими правовыми нормами признать их состоявшимися.

Публичные слушания начинаются вступительным словом председательствующего на заседании, который информирует присутствующих о вопросах, подлежащих обсуждению на слушании. Наряду с председателем рабочими органами слушаний являются секретарь

слушаний и президиум слушаний. Думается, что назначать председательствующего и секретаря, а также определять состав президиума публичных слушаний должен орган, их назначающий. В правовом акте, регулирующем порядок организации и проведения слушаний, необходимо также предусмотреть процедуру введения представителей от лица жителей муниципального образования в состав рабочих органов слушаний.

Председательствующий определяет регламент слушаний. Регламент устанавливается с учетом выделенного времени на проведение публичных слушаний, количества участников слушаний и актуальности обсуждаемых вопросов. В регламенте необходимо отразить порядок и очередность выступлений. Отдельно должно быть оговорено выделенное время для докладов участников, выступления специалистов и экспертов, а также время для ответов на вопросы и обсуждения докладов.

После оглашения регламента начинается процедура обсуждения в рамках установленной темы публичных слушаний. Порядок проведения слушаний отражается в протоколе. Ведение протокола осуществляет секретарь публичных слушаний. В соответствии с п. 4.11 Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в городском округе Балашиха⁴⁶ в протоколе указываются следующие данные: дата, время и место проведения публичных слушаний; данные об инициаторе публичных слушаний; количество участников публичных слушаний; фамилия, имя, отчество председателя и секретаря публичных слушаний; полное наименование рассматриваемого проекта муниципального правового акта; фамилии, имена, отчества выступивших лиц; краткое содержание выступлений по рассматриваемому вопросу; замечания и предложения, внесенные участниками публичных слушаний; список участвующих в публичных слушаниях приглашенных лиц, докладчиков, экспертов и специалистов. По окончании обсуждения протокол озвучивается председателем или секретарем публичных слушаний и подписывается ими.

После заслушивания всех заявленных выступающих присутствующие задают уточняющие вопросы. Участники публичных слушаний вправе снять свои предложения или присоединиться к предложениям, выдвинутым другими участниками публичных слушаний. Изменения позиций участников слушаний фиксируются в протоколе. В процессе их проведения могут приниматься или отклоняться пред-

ложения к проекту муниципального правового акта, занесенные в протокол публичных слушаний. Как правило, предложения принимаются простым большинством голосов от числа зарегистрированных участников публичных слушаний⁴⁷.

Итоговое решение на публичных слушаниях принимается открытым голосованием простым большинством голосов присутствующих участников слушаний. В соответствии с п. 28 Положения о публичных слушаниях в муниципальном образовании – Скопинский муниципальный район Рязанской области⁴⁸ по итогам голосования могут быть приняты следующие рекомендации: об утверждении без изменений опубликованного проекта муниципального правового акта; об утверждении опубликованного проекта с изменениями или дополнениями, изложенными в итоговом документе слушаний; о неутверждении опубликованного проекта в предложенной редакции. В соответствии с действующим законодательством результаты публичных слушаний подлежат официальному опубликованию в средствах массовой информации.

После проведения публичных слушаний органы местного самоуправления **рассматривают** их результаты.

В соответствии с федеральным законодательством решения, принимаемые в процессе проведения слушаний, носят рекомендательный характер.

В ряде муниципальных правовых актов устанавливается обязанность органов местного самоуправления по рассмотрению решений, принятых на публичных слушаниях. Так, в соответствии с п. 4 ст. 8 Положения о порядке проведения публичных слушаний в городе Владивостоке результаты публичных слушаний по каждому вопросу подлежат обязательному рассмотрению органом, чей проект муниципального правового акта выносился на обсуждение. По результатам рассмотрения принимается решение, которое в обязательном порядке доводится до сведения инициаторов слушаний и населения. Представляется, что в федеральном законодательстве необходимо закрепление обязанности органов местного самоуправления при принятии решения в обязательном порядке рассматривать результаты проводимых по данному вопросу публичных слушаний.

Для развития публичных слушаний на уровне муниципальных образований необходимо совершенствование правового регулиро-

вания и организации каждого этапа проведения слушаний.

В процессе выдвижения инициативы по проведению слушаний необходимо совершенствовать правовое регулирование, связанное с выдвижением инициативы от лица жителей муниципального образования. Население муниципального образования должно выступать особым субъектом процедуры публичных слушаний и обладать правом их инициирования по любому общественно значимому вопросу.

Органы местного самоуправления, осуществляя правовое регулирование слушаний, должны расширять перечень обсуждаемых на них вопросов с целью привлечения жителей к участию в управлении муниципальными образованиями. Невозможно установление в правовых актах органов местного самоуправления особых требований, направленных на ограничение права населения на инициирование слушаний. В муниципальных правовых актах необходимо устанавливать минимальное количество жителей, требующееся для этого. Кроме того, важно закреплять разумный срок рассмотрения такой инициативы, что исключит возможность затягивания процедуры их проведения.

Время, место, а также форма проведения слушаний должны определяться так, чтобы обеспечить участие максимального количества жителей муниципального образования. На органы местного самоуправления необходимо возложить обязанность рассматривать результаты публичных слушаний. Кроме того, орган местного самоуправления должен мотивировать принятие решения, противоречащего результатам слушаний.

Учет органами местного самоуправления всех названных предложений в правоприменительной и правотворческой практике позволит в значительной степени усовершенствовать процедуру организации и проведения публичных слушаний на муниципальном уровне.

Проведенное исследование правового регулирования публичных слушаний на уровне муниципальных образований позволяет прийти к следующим выводам.

Во-первых, публичные слушания на современном этапе развития муниципального права Российской Федерации характеризуются наличием сформировавшейся процедуры их

проведения, состоящей из следующих этапов: инициирование слушаний, назначение и их подготовка, проведение публичных слушаний, рассмотрение результатов слушаний. Совокупность этих этапов представляет собой завершённую систему урегулированных нормами муниципального права общественных отношений, обеспечивающих участие населения в управлении муниципальными образованиями.

Во-вторых, процедура публичных слушаний основывается на общих принципах. Такими принципами являются: принцип прямого участия, принцип равного участия, принцип свободного и добровольного участия, принцип гласности проведения публичных слушаний, принцип открытости проведения слушаний, принцип законности, принцип демократизма.

В-третьих, оценивая значимость публичных слушаний, необходимо отметить излишнюю формализованность их процедуры. Часто, в муниципальных правовых актах устанавливаются слишком жесткие правовые ограничения, связанные с инициированием слушаний жителями. Встречаются случаи, когда население вообще исключается из перечня субъектов, обладающих правом инициативы их проведения. В отдельных правовых актах публичные слушания выступают некой формой деятельности органов местного самоуправления.

Разрабатывая правовые акты, регулирующие порядок организации и проведения слушаний, органы местного самоуправления должны устанавливать разумные требования к их участникам и процедуре проведения. Организация слушаний должна основываться на принципах демократизма, уважения прав и свобод человека и гражданина, всестороннего участия населения в управлении государственными делами.

В-четвертых, наряду с совершенствованием правового регулирования публичных слушаний необходимо улучшение их организационной основы. Во многом этому способствовало бы более динамичное внедрение информационных технологий в процедуру их проведения. Это позволило бы увеличить количество их участников, а значит повысить объективность принимаемых в ходе обсуждения решений.

¹ См.: Трофимов М.С. Рекомендательный и обязательный характер мнения населения, выявленного органами местного самоуправления на основе проведения публичных слушаний и опросов граждан // Северо-Кавказский юрид. вестн.

2009. № 1. С. 71–72; Ежукова О.А. Публичные слушания по вопросам местного значения в городе Москве: основы правового регулирования и практика // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 63–64.

² См.: например: О местном самоуправлении. Ст. 26: Закон Республики Адыгея от 31 марта 2005 г. № 294 (в ред. от 6 мая 2010 г.) // Собр. законодательства Республики Адыгея. 2005. № 3; О местном самоуправлении в Республике Дагестан. Ст. 27: Закон республики Дагестан от 29 декабря 2004 г. № 43 (в ред. от 9 июля 2010 г.) // Собр. законодательства Республики Дагестан. 2004. № 12 (I). Ст. 988.

³ См.: О местном самоуправлении в Магаданской области: Закон Магаданской области от 19 февраля 1996 г. №4-ОЗ (в ред. от 3 июня 2010 г. № 1277-ОЗ) // Территория. 1996. № 22 (742); Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия: Закон Республики Бурятия от 7 декабря 2004 г. №896-III (в ред. от 11 мая 2010 г.) // Собр. законодательства Республики Бурятия. 2004. № 12.

⁴ См.: Устав муниципального образования – городской округ город Рязань Рязанской области. Ст. 20.

⁵ См.: Устав города Саратова (в ред. от 27 ноября 2008г.): принят Решением Саратовской городской Думы от 18 декабря 2005 № 67-649 // Саратовская панорама. 2008. 22 дек.

⁶ Положение о публичных слушаниях в г. Саратове: утв. Решением Саратовской городской Думы от 16 ноября 2005 г. № 65-633 «О Положении о публичных слушаниях в городе Саратове» // Саратовская панорама. 2005. 17 ноября.

⁷ См.: Положение о проведении публичных слушаний по проектам муниципальных правовых актов: утв. Решение Окружного Совета депутатов города Калининграда от 3 июня 2009 г. № 112 «Об утверждении новой редакции Положения о проведении публичных слушаний по проектам муниципальных правовых актов» // Гражданин. 2009. 18 июня.

⁸ См.: Об утверждении Положения о публичных (общественных) слушаниях в городе Челябинске: Решение Челябинской городской Думы от 11 апреля 2006 г. № 12/1 (в ред. от 31 октября 2006 г.) // Сб. нормат. правовых актов Челябинской городской Думы третьего созыва. 2006. № 11.

⁹ См.: Об утверждении Положения о порядке организации и проведения общественных слушаний в городе Магнитогорске: Решение Магнитогорского городского Собрания депутатов Челябинской области от 17 сентября 2008 г. № 126 // Магнитогорский рабочий. 2008. 18 октября.

¹⁰ См.: Положение о публичных слушаниях в городском округе Самара. П. 4.5: утв. Постановлением Самарской городской Думы от 27 октября 2005 г. № 176 (в ред. от 12 дек. 2009 г.) «Об утверждении Положения «О публичных слушаниях в городском округе Самара» // Самарские известия. 2005. 29 окт.

¹¹ См.: Положение о публичных слушаниях в городском округе Краснознаменск Московской области. П. 10.3: утв. Решением Совета депутатов городского округа Краснознаменск МО от 2 марта 2010 г. № 66/4 «Об утверждении Положения о публичных слушаниях в городском округе Краснознаменск Московской области» // Новости Краснознаменска. 2010. 18 марта.

¹² См.: Положение о публичных слушаниях в муниципальном образовании «Город Йошкар-Ола». Ст. 7: утв. Решением IV сессии Городского Собрания муниципального образования «Город Йошкар-Ола» от 19 апреля 2005 г. № 89-IV (в ред. от 27 февраля 2008 г.) «О положении о публичных слушаниях в муниципальном образовании «Город Йошкар-Ола» // Йошкар-Ола. 2005. 20 апр.

¹³ См.: Положение о публичных слушаниях в городском округе Коломна. П. 29: утв. Решением городского округа Коломна МО от 30 декабря 2008 г. № 81-РС (в ред. от 28 апреля 2010 г.) «Об утверждении Положения о публичных слушаниях в городском округе Коломна» // Коломенская правда. 2009. 10 июля.

¹⁴ См.: Об утверждении Положения о публичных слушаниях в городском поселении Большие Дворы: Решение Совета депутатов городского поселения Большие Дворы Павлово-Посадского муниципального района МО от 20 января 2006 № 5/7 (в ред. от 1 декабря 2009 г.) // Текущий архив Совета депутатов городского поселения Большие Дворы Павлово-Посадского муниципального района МО.

¹⁵ См.: Положение о публичных слушаниях в Подольском муниципальном районе: утв. Решением Подольского муниципального района МО от 19 мая 2006 г. № 230/2006 (в ред. от 23 апреля 2010 г.) «Об утверждении Положения о публичных слушаниях в Подольском муниципальном районе» // Земля Подольская. 2006. 15 июня.

¹⁶ См.: Положения о публичных слушаниях в сельском поселении Липицкое. П. 1.1: утв. Решением Совета депутатов сельского поселения Липицкое Серпуховского муниципального района МО от 10 декабря 2009 г. № 5/4 // Ока-Информ. 2009. 14 дек.

¹⁷ См.: Положение о публичных слушаниях в Петропавловск-Камчатском городском округе. Ст. 3 Ч. 1: утв. Решением Городской Думы Петропавловск-Камчатского городского округа от 5 сентября 2007 г. № 701-р (в ред. от 3 сент. 2008 г.) «О принятии Положения о публичных слушаниях в Петропавловск-Камчатском городском округе» // Град Петра и Павла. 2007. № 40.

¹⁸ См.: Положение о публичных слушаниях в городском округе Краснознаменск Московской области. П. 4.

¹⁹ См.: Положение о публичных слушаниях на территории муниципального образования «город Оренбург». П. 2.

²⁰ См.: Порядок организации и проведения публичных слушаний, проводимых на территории муниципального образования городского округа «Сыктывкар». П. 5 Р. 2: утв. Решением Совета МО городского округа «Сыктывкар» от 14 апреля 2006 г. № 26/04-392 (в ред. от 21 мая 2008 г.) «Об утверждении порядка организации и проведения публичных

слушаний, проводимых на территории муниципального образования городского округа «Сыктывкар» // Панорама столицы. 2006. № 16.

²¹ См.: Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний в городе Тамбове: утв. Решением Тамбовской городской Думы от 26 октября 2005 г. № 68 (в ред. от 28 апреля 2010 г.) «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в городе Тамбове» // Наш город Тамбов. 2005. 31 окт.

²² См.: Положение о публичных слушаниях в муниципальном образовании город Новомосковск Новомосковского района. Ч. 2 Ст. 3.

²³ См.: Положение о публичных слушаниях в городском округе «город Волжск». П. 2.1: утв. Решением Собрания муниципального образования городского округа «город Волжск» от 23 июня 2005 г. № 84 (в ред. от 22 декабря 2006 г.) «О положении о публичных слушаниях в городском округе «город Волжск» // Волжская правда. 2005. 14 июля.

²⁴ См.: Об утверждении Положения о публичных (общественных) слушаниях в муниципальном образовании «город Якутск»: Постановление городского Собрания депутатов г. Якутска от 16 сентября 2005 г. ПГС № 36-23 (с изм. от 24 марта 2009 г.) // Эхо столицы. 2005. 22 сент.

²⁵ См.: Об утверждении порядка организации и проведения публичных слушаний на территории муниципального образования «город Ухта»: Решение Совета муниципального образования «Город Ухта» от 7 ноября 2005 г. № 2 (в ред. от 1 марта 2006 г.) // Ухта. 2005. 9 окт.

²⁶ См.: Об утверждении Положения о проведении публичных слушаний в муниципальном образовании город Комсомольск-на-Амуре: Решение Комсомольской-на-Амуре городской Думы от 30 декабря 2005 г. № 156 (с изм. от 14 дек. 2007 г.) // Дальневосточный Комсомольск. 2006. № 3.

²⁷ См.: Об утверждении Положения о публичных слушаниях в городе Горно-Алтайске: Решение Горно-Алтайский городского Совета Депутатов от 5 июля 2005 г. № 28-7 (в ред. от 25 нояб. 2008 г.) // Вестник Горно-Алтайска. 2005. 20 июля.

²⁸ См.: Об утверждении Положения о публичных слушаниях в городе Пскове: Решение Псковской городской Думы от 16 мая 2008 г. № 421 (с изм. 26 дек. 2008 г.) // Псковская правда. 2008. 30 мая.

²⁹ См.: *Ильюшкин В.В.* Место стереотипов в восприятии информации // Актуальные проблемы современной науки. 2004. № 3. С. 69–70.

³⁰ См.: О проекте положения о публичных слушаниях в городе Орле: Решение Орловского городского Совета народных депутатов от 31 августа 2006 г. № 6/095-ГС (в ред. от 16 декабря 2010 г.) // Вестник Орловского городского Совета народных депутатов. 2006. № 9.

³¹ См.: Ростов официальный. 2006. 20 дек.

³² См.: О принятии Положения о публичных слушаниях в городе Ростове-на-Дону по вопросам градостроительной деятельности: Решение Ростовской-на-Дону городской Думы от 14 декабря 2006 г. № 219 // Ростов официальный. 2006. 20 дек.

³³ О Положении о порядке организации и проведения публичных слушаний на территории г. Мценска: Постановление Мценского городского Совета народных депутатов от 20 октября 2005 г. № 74/828-ГС (в ред. от 21 февраля 2008 г.) // Мценский край. 2005. 15 окт.

³⁴ См.: О Порядке организации и проведения публичных слушаний в городе Кургане: Решение Курганской городской Думы от 21 декабря 2005 г. № 221 (в ред. от 2 апр. 2008 г.) // Курган и Курганцы. 2005. 4 окт.

³⁵ См.: *Роджерс У.* Вовлечение общественности в дела местного самоуправления // Городское управление. 2003. № 1. С. 74–79.

³⁶ См.: Публичные слушания по вопросам градорегулирования. Рекомендации органам местного самоуправления: прил. к журн. «Имущественные отношения в Российской Федерации» / рук. Э.К. Трутнев. М., 2007. С. 52.

³⁷ См.: Об утверждении Правил землепользования и застройки в городе Нижнем Новгороде: Постановление Городской Думы г. Н. Новгорода от 15 ноября 2005 г. № 89 (в ред. от 17 марта 2010 г.) // Нижегородский рабочий. 2005. 20 дек.

³⁸ См.: Об утверждении Положения (вместе с Положением о публичных слушаниях в Хабаровском муниципальном районе): Решение Собрания депутатов Хабаровского муниципального района от 1 марта 2005 г. № 20 (в ред. от 22 июля 2008 г.) // Вестн. Хабаровского муниципального района Хабаровского края. 2005. № 3.

³⁹ См.: Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании «Город Биробиджан» Еврейской автономной области: Решение Биробиджанской городской Думы от 24 ноября 2005 г. № 283 (в ред. от 24 сент. 2009 г. № 131) // МИГ. 2005. № 48.

⁴⁰ См.: Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний по вопросам правового регулирования градостроительной деятельности в Чудовском городском поселении: Решение Совета депутатов Чудовского городского поселения от 29 мая 2008 г. № 106 // Родина (спец. вып.). 2008. № 40.

⁴¹ См.: Положение о публичных слушаниях в городе Перми П. 7.1: утв. Решением Пермской городской Думы от 22 февраля 2005 г. № 32 (в ред. от 25 сент. 2007 г.) «Об утверждении Положения о публичных слушаниях в городе Перми» // Пятница. 2005. № 9; Сборник нормативных актов города. 2005. Кн. 3. Февр.

⁴² См.: О Положении о публичных слушаниях в Артемовском городском округе: Решение Думы Артемовского городского округа от 20 октября 2005 г. № 213 (в ред. от 28 января 2010 г.) // Выбор. 2005. № 92 (10701).

⁴³ См.: Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности в Викуловском муниципальном районе: Решение Думы Викуловского муниципального района от 21 октября 2008 г. № 49 // Красная звезда. 2008. 25 окт.

⁴⁴ См.: Об утверждении Положения о публичных слушаниях: Решение Думы г. Братска от 29 декабря 2005 г. № 104/г-Д // Знамя. 2005. 30 дек.

⁴⁵ См.: Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании «город Екатеринбург»: Решение Екатеринбургской городской Думы от 28 марта 2006 г. № 21/22 (с изм. от 8 декабря 2009 г.) // Вестн. Екатеринбургской городской Думы 2006. № 108.

⁴⁶ См.: Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в городском округе Балашиха: Решение Совета депутатов городского округа Балашиха от 9 февраля 2010 г. № 13/100 (в ред. от 18 мая 2010 г.) // Факт. 2010. № 16.

⁴⁷ Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний по вопросам местного значения на территории города Мурманска. Пп. 2.4.4.–2.4.7: утв. Решением Совета депутатов города Мурманска от 7 ноября 2005 г. № 13-164 (с изм. от 3 марта 2010 г.) «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний по вопросам местного значения на территории города Мурманска» // Вечерний Мурманск. 2005. 12 ноября С. 20–21.

⁴⁸ См.: Об утверждении положения о публичных слушаниях в муниципальном образовании – Скопинский муниципальный район Рязанской области в новой редакции: Постановление Скопинской районной Думы Рязанской области от 10 июля 2008 г. № 43 // Информ. бюл. Скопинской районной Думы и администрации муниципального образования – Скопинский муниципальный район. 2008. № 39.