

# Проблемы и вопросы конституционного и административного права

УДК 349.44

## ПРАВОВОЕ ЗНАЧЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ В ОБЛАСТИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

**С. А. Бурмистрова,**

*кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, административного и гражданского права, Южно-Уральский государственный университет*

В статье обосновывается правовое значение публичных слушаний в градостроительной сфере как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, приводятся аргументы против отнесения публичных слушаний к формам непосредственного волеизъявления с привлечением мнения Конституционного Суда РФ и научных источников. Исследуется круг вопросов, по которым проведение публичных слушаний обеспечивается принудительной силой государства. Определяется роль публичных слушаний среди множества форм участия в осуществлении местного самоуправления, которая видится автору в согласовании посредством публичной дискуссии интересов отдельных лиц с интересами общества и государства.

*Ключевые слова: публичные слушания, градостроительная деятельность, муниципальные правовые акты.*

С принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> для применения на практике был предложен развернутый перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, в состав которого вошли и публичные слушания. Общий характер регулирования публичных слушаний на федеральном уровне побуждает исследователей оценивать принадлежность этой формы либо к непосредственному осуществлению, либо к участию в осуществлении местного самоуправления путем анализа таких признаков, как реальность возможности участия населения в принятии решения и непосредственность порождаемых принятым решением правовых последствий.

Исследуя обозначенные критерии, некоторые авторы называют публичные слушания формой народовластия<sup>2</sup>, формой прямого волеизъявления<sup>3</sup>, важным звеном в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления<sup>4</sup>, что, на наш взгляд, не вполне согласуется с фактическим правовым регулированием. Публичные слушания, пре-

дусмотренные Градостроительным кодексом РФ от 29 декабря 2004 г.<sup>5</sup>, признаются одним из видов муниципальных публичных слушаний как по процедуре, так и по кругу подлежащих обсуждению проблем<sup>6</sup>. Однако, в отличие от процедуры получения согласия населения при изменении границ, преобразовании муниципальных образований, решения населения, принятые на публичных слушаниях, носят рекомендательный характер и должны лишь быть учтены органами местного самоуправления при утверждении документов в градостроительной сфере.

Согласно ст. 28, 31, 39 и 46 Градостроительного кодекса РФ проведение публичных слушаний необходимо по проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, вопросу предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, а также получения разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, проекту планировки и межевания территории.

Процесс принятия управленческого решения, включающий публичные слушания,

обеспечивается принудительной силой закона<sup>7</sup>, но все же сами результаты публичных слушаний не имеют силы правового акта и, как отмечают исследователи<sup>8</sup>, существует риск игнорирования мнения населения. Принятие решений вопреки оценке, высказанной на публичных слушаниях, объясняется субъективностью населения, невладением всем объемом необходимой информации, частнособственническими интересами и другой личной заинтересованностью, неспособностью принимать решения с общепользовательских позиций и т.д.<sup>9</sup> Вместе с тем справедливо подчеркивается, что это никоим образом не согласуется с понятием местного самоуправления как уровня публичной власти, наиболее приближенного к населению<sup>10</sup>.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления не содержит определения понятия «публичные слушания», ограничиваясь указанием общей цели – обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования. Согласно Положению о публичных (общественных) слушаниях в городе Челябинске<sup>11</sup> публичные (общественные) слушания являются формой реализации прав граждан, местожительства которых расположено в границах территории Челябинского городского округа, на участие в процессе принятия решений органами местного самоуправления посредством проведения собрания для публичного обсуждения проектов правовых актов муниципального образования и других общественно значимых вопросов. В городе Трехгорном Челябинской области публичные слушания определяются как форма реализации населением города Трехгорного права на публичное обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения<sup>12</sup>.

Как видно из представленных определений, публичные слушания признаются не формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления, а формой участия населения в решении вопросов местного значения. Этой же позиции придерживается Конституционный Суд РФ, указывая, что «будучи публично-правовым институтом, призванным обеспечить открытое, независимое и свободное обсуждение общественно значимых проблем (вопросов), имеющих существенное значение для граждан,

проживающих на территории соответствующего публичного образования, публичные слушания, по смыслу ст. 3 Конституции РФ и федерального законодательства, которым регулируется их проведение, не являются формой осуществления власти населением. Тем не менее они предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям»<sup>13</sup>.

Институт публичных слушаний имеет еще одну существенную особенность, которая выражается в том, что именно эта форма участия населения в осуществлении местного самоуправления как никакая другая призвана обеспечивать согласование интересов государства, общества с интересами отдельных лиц. К сожалению, законодатель при указании принципов законодательства о градостроительной деятельности в ст. 2 современного Градостроительного кодекса РФ не счел возможным воспроизвести из прежнего Градостроительного кодекса РФ<sup>14</sup> принцип согласования государственных и общественных интересов в области градостроительной деятельности. Учитывая, что окончательное решение по вопросу, вынесенному на публичное обсуждение, принимается все же уполномоченным органом местного самоуправления, действующим в интересах всего муниципального образования, его населения, в русле общегосударственной политики по данному направлению и на основании закона, в соответствии с заключением о результатах публичных слушаний, тем самым обеспечивается согласование прав и законных интересов отдельных лиц с интересами общества и государства, и публичные слушания выступают механизмом реализации данного принципа. Не забывая о том, что результаты публичных слушаний имеют рекомендательный характер, все же по смыслу закона органам местного самоуправления следует достигать консенсуса, поскольку принятие непопулярных решений ведет к утрате легитимности власти, отсутствию поддержки населением, нежеланию сотрудничать с властью, снижению инвестиционной активности и другим проявлениям недоверия.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>2</sup> Анисимов А. А. О некоторых новеллах законодательства о порядке проведения публичных слушаний // Журнал российского права. 2006. № 7. С. 23.

<sup>3</sup> Залесский В. В. Нужна ли точечная застройка? // Журнал российского права. 2008. № 7. С. 8.

<sup>4</sup> Звягольский А. Ю. Правовое регулирование института публичных слушаний и его реализация в муниципальных образованиях (проблемы теории и практики). М., 2008. С. 134.

<sup>5</sup> Российская газета. 2004. 30 дек.

<sup>6</sup> Игнатюк Е. В. Правовое регулирование проведения публичных слушаний на уровне субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. № 3. С. 14; Анисимов А. П. О некоторых новеллах законодательства о порядке проведения публичных слушаний // Журнал российского права. 2006. № 7. С. 24.

<sup>7</sup> По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями ст. 39 и 40 Градостроительного кодекса РФ, ст. 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», ст. 7 и 8 «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 Российской Федерации. 2011. № 2. С. 156.

<sup>8</sup> Андрианов Н. А. О порядке разработки документов градостроительного зонирования территорий поселений // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 1. С. 23.

<sup>9</sup> Васильева М. И. Общественные экологические интересы: правовое регулирование (комментарии к законодательству). М., 1999; Очеретина М. А. Понятие и типология института публичных слушаний // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 23. С. 39.

<sup>10</sup> Дементьева О. А. О регламентации института публичных слушаний в муниципальных образованиях // Журнал российского права. 2010. № 11. С. 46.

<sup>11</sup> Решение Челябинской городской Думы от 11 апреля 2006 г. № 12/1 // Вечерний Челябинск. 2006. 13 апр.

<sup>12</sup> Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в городе Трехгорном: Решение Собрания депутатов города Трехгорного Челябинской области от 28 сентября 2010 г. № 130 // СПС «Гарант».

<sup>13</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. № 931-О-О.

<sup>14</sup> Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2069.

*Статья поступила в редакцию 13 мая 2013 г.*