На правах рукописи

КАРАГОД Надежда Владимировна

**ПРАВО НАСЕЛЕНИЯ НА УЧАСТИЕ В ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЯХ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право;

муниципальное право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Владивосток - 2012

Работа выполнена в Хабаровской государственной академии экономики и права

|  |  |
| --- | --- |
| **Научный руководитель** | доктор юридических наук, профессор***Нарутто Светлана Васильевна***  |
| **Официальные оппоненты:** | ***Костюков Александр Николаевич,*** доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой государственного и муниципального права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского***Шишкина Ольга Евгеньевна***кандидат юридических наук, доцент, зам. зав. кафедрой конституционного и административного права Дальневосточного федерального университета |
| **Ведущая организация:** | ***Уральская государственная юридическая академия*** |

Защита состоится 29 апреля 2012 г. в 12.00 на заседании диссертационного советаКМ 212.056.02 при Дальневосточном федеральном университете, г. Владивосток, ул. Октябрьская, 25, зал заседаний Диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в Институте научной информации – фундаментальной библиотеке Дальневосточного федерального университета по адресу: 690600, г. Владивосток, ул. Октябрьская, 65б.

Автореферат разослан \_\_\_ марта 2012 года.

**Ученый секретарь диссертационного совета,**

кандидат юридических

наук, доцент ***И.В. Козлова***

**ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

**Актуальность диссертационного исследования**.

Для местного самоуправления в России характерно отсутствие закономерного, поступательного развития. Дореволюционный, советский, современный исторические периоды преподносят различные концепции относительно его природы и места в общественном и государственном организме. Конституция Российской Федерации 12 декабря 1993 г. предложила новое видение местного самоуправления. Положения Конституции Российской Федерации и раскрывающие их акты федерального законодательства определили общие черты новой системы местного самоуправления на десятилетия вперед. В настоящее время законодательство о местном самоуправлении динамично развивается.

Вместе с тем, обращаясь к правовым нормам, регулирующим тот или иной элемент системы местного самоуправления, мы подчас сталкиваемся с их бессистемностью, что свидетельствует об отсутствии у законодателя ясных и однозначных представлений об объекте правового регулирования. Подходящая иллюстрация хаотичности правового поля - публичные слушания. В данном случае в праве отсутствуют даже единообразные формулировки. Приходится констатировать что, несмотря на солидный промежуток времени, прошедший с начала реформы, публичные слушания так и не получили адекватной правовой регламентации.

В области формализации и применения публичных слушаний мы сталкиваемся со многими проблемами. Например, публичные слушания как гарантия и способ учета мнения населения при решении не только вопросов местного значения, но и государственных вопросов, урегулированы различными отраслями права. Однако в силу отсутствия систематизированных научных представлений о существе данного явления, нормы отраслей права не всегда коррелируют между собой. Значительный удельный вес правовой регламентации общественных отношений, связанных с публичными слушаниями, приходится на муниципальный уровень. А муниципальный правотворец, самостоятельно формируя фактически новый для него правовой институт, действует скорее по наитию, нежели имея четкие представления о значении и сути публичных слушаний. Правоприменительная практика объективно противоречива.

Для успешной реализации правового института в основу его законодательной формализации должны быть положены теоретические разработки. Таким образом, научные работы в области публичных слушаний необходимы и актуальны. Такие исследования ведутся. Вместе с тем, автор столкнулся с неразрешенными до сих пор вопросами. Нужными и интересными представляются разработка не только теоретических основ публичных слушаний как института демократии участия, но и их особенностей как института муниципального права; выявление связи или тождественности публичных слушаний в муниципальном праве с публичными слушаниями, регламентированными иными отраслями права; сопоставление правовой регламентации публичных слушаний и реально складывающих общественных отношений в исследуемой сфере.

Все изложенное предопределило выбор темы и направление исследования.

**Состояние научной разработанности темы.** Источниковедческую основу диссертации составила обширная доктринальная база дореволюционного,советского и современного этапа развития местного самоуправления.

Платформой исследования являются труды ученых-конституционалистов и ученых, специализирующихся в области муниципального права: С.А. Авакьяна, О.Б. Алексеева, А.П. Анисимова, Н.А. Антоновой, К.В. Арановского, М.В. Баглая, В.А. Баранчикова, О.В. Берга, Н.С. Бондаря, А.С. Бурмистрова, В.И. Васильева, Н.В. Витрука, Б.Н. Габричидзе, В.А. Горожанкина, Ю.А. Дмитриева, А.А. Замотаева, С.В. Кабышева, В.Д. Карповича, В.А. Кикотя, С.Д. Князева, Е.И. Козловой, В.В. Комаровой, А.Н. Костюкова, А.С. Кручинина, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, С.В. Нарутто, Л.А. Нудненко, И.И. Овчинникова, Л.А. Окунькова, С.В. Полениной, Полянского И.А., В.В. Пылина, В.Н. Руденко, А.А. Сергеева, Е.Ю. Ситниковой, Ю.А. Тихомирова, В.А. Туманова, А.А. Уварова, Р.М. Усмановой, В.И. Фадеева, В.Е. Чиркина, К.Ф. Шеремета, Е.С. Шугриной, Ю.И. Юдина и других.

Большое значение имеют работы теоретиков права: С.С. Алексеева, А.Г. Братко, А.Б. Венгерова, А. Герлоха, В.Н. Карташова, В.Е. Крутских, В.В. Лазарева, М.Н. Марченко, А.Я. Сухарева и других.

Также использованы работы советских и дореволюционных правоведов: И.Л. Дюрягина, А.Г. Мурашина, А.С. Пиголкина, П.И. Седугина, Р.А. Сафарова, С.М. Степняка-Кравчинского, Ц.А. Ямпольской, работы иностранных ученых - Г.А. Алмонда, С. Вербы, В. Роджерса; молодых ученых – М.А. Никитиной, С.И. Чащиной; труды ученых, специализирующихся в иных отраслях права и законодательства, а именно: права (законодательства) в области градостроительной деятельности - Н.В. Кичигина, А.Н. Королева, О.В. Плешаковой, земельном праве – М.Н. Малеиной, Н.В. Маловой, Е.Л. Мининой, гражданском процессуальном праве – А.А. Арифулина, И.В. Решетниковой, экологическом праве – М.В. Пономарева, А.Ю. Семьяновой, международном праве – А.С. Прудникова, ученого-политолога – Емельяновой Т.С.

Институт публичных слушаний стал предметом диссертационных исследований З.Г. Тамазова, М.А. Очеретиной. В этих, несомненно, интересных работах публичные слушания про­анализированы как один из институтов местного самоуправления и гражданского участия соответственно. Однако необходимо учитывать, что между идеальной конструкцией публичных слушаний и реально существующим правовым полем, а уж тем более правоприменительной практикой – дистанция огромного размера. Публичные слушания такие, какие они есть в современной России, привлекают внимание автора.

**Объектом** диссертационного исследования являются общественные отношения, связанные с участием населения в осуществлении местного самоуправления посредством публичных слушаний.

**Предметом** исследования являются теория и практика участия населения в осуществлении местного самоуправления посредством публичных слушаний; научные идеи, изложенные в трудах ученых-юристов.

**Цели и задачи исследования**. Диссертационное исследование имеет две цели: научную и прикладную. Научная цель состоит в определении качественных характеристик публичных слушаний как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления и правового института путем анализа правовых, теоретических и практических источников.

Прикладная цель состоит в разработке предложений о дальнейшем совершенствовании правовых норм, регламентирующих публичные слушания, путем устранения противоречий между различными отраслями права, погрешностей правового регулирования федерального, регионального и местного уровней.

Задачи исследования заключаются в следующем:

- проанализировать теоретические концептуальные вопросы, связанные с пониманием природы местного самоуправления, соотношением институтов прямой, представительной и консультативной демократии при осуществлении местного самоуправления, разграничением форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и форм участия населения в осуществлении местного самоуправления;

- выявить конституционные принципы участия населения в осуществлении местного самоуправления;

- определить особенности публичных слушаний как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления;

- исследовать исторические предпосылки становления правового института публичных слушаний;

- на основе анализа норм различных отраслей права определить понятие, предмет, цели, круг участников публичных слушаний;

- установить взаимосвязь и взаимообусловленность правовых норм, регламентирующих публичные слушания в различных отраслях права и на основании этого определить характеристики публичных слушаний как комплексного института;

- установить место и роль публичных слушаний в муниципальном правотворческом процессе;

- на основе анализа различных подходов при установлении процедуры публичных слушаний в муниципальных правовых актах выявить общие закономерности правовой регламентации стадий публичных слушаний;

*-* обобщить проблемы правового регулирования и реализации публичных слушаний и предложить возможные пути их решения.

**Методологической основой**исследования является общенаучный диалектически-материалистический метод познания. В качестве методов исследования применялись общенаучные и частные методы, такие как системный метод, метод сравнения, метод анализа и синтеза, метод ретроспективного анализа, формально-юридический, сравнительно-правовой и другие методы.

Применение этих методов позволило целостно и объективно рассмотреть процесс становления и актуальное состояние объекта исследования, оценить перспективы его развития.

**Правовую основу** диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований и иные муниципальные правовые акты. В работе также использованы методические разъяснения и рекомендации, аналитические обзоры, базы данных, статистические данные, материалы проведения публичных слушаний, судебная практика. Обобщена практика применения нормативных правовых актов, регламентирующих публичные слушания, что позволило судить о степени совершенства правового регулирования данного института.

**Эмпирическую базу исследования** образуют судебная практика (акты Конституционного Суда Российской Федерации, Верхов­ного Суда Российской Федерации, окружных федеральных арбитражных судов), а также практика проведения публичных слушаний в муниципальных образова­ниях, находящихся на территории различных субъектов Российской Фе­дерации.

**Научная новизна исследования** заключается в том, что работа является одним из первых в России научно-практических исследований, комплексно рассматривающих содержание и эволюцию права населения на участие в публичных слушаниях, механизм и проблемы его реализации, место института публичных слушаний в системе местного самоуправления, особенности публичных слушаний как правового института.

Диссертантом с помощью сравнительного анализа муниципальных правовых актов, с учетом требований федерального законодательства, выводов судебной практики и предложений ученых отобраны наиболее удачные на его взгляд варианты правового регулирования содержания и процедуры публичных слушаний, предложены пути совершенствования федерального законодательства и муниципальных правовых актов.

Не претендуя на бесспорность выводов, диссертант пытался найти ответы на многочисленные стоявшие перед ним вопросы, касающиеся правовой регламентации и правоприменения актуального для России института. Допуская, что многие предложенные решения могут носить дискуссионный характер, автор скромно надеется, что его работа может помочь при разработке соответствующих муниципальных правовых актов и дальнейшей научной работе в данном направлении.

**Теоретические положения, выносимые на защиту:**

1. Предметом публичных слушаний являются проекты муниципальных правовых актов и вопросы местного значения. Фактически предмет публичных слушаний шире, чем определено в Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данный Федеральный закон содержит закрытый перечень вопросов, по которым в обязательном порядке должны проводиться публичные слушания. Между тем, в отраслевом законодательстве предусмотрено проведение публичных слушаний в обязательном порядке и по другим вопросам местного значения, проектам муниципальных правовых актов.

2. Основными участниками публичных слушаний являются население (жители) муниципального образования, глава муниципального образования, представительный орган местного самоуправления. В законодательстве и, как следствие, в правоприменительной практике имеет место неопределенность относительно возможности участия в публичных слушаниях иностранцев и лиц без гражданства. На основании анализа конституционных положений и законодательства Российской Федерации диссертант приходит к выводу, что иностранные граждане и апатриды могут являться участниками публичных слушаний. К участию в слушаниях могут быть также допущены иные лица, в частности, юридические лица, при условии осуществления своей деятельности на территории муниципального образования.

3. Публичные слушания как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления не привнесены из западных демократий, а сложились в ходе поступательного развития российского государства и гражданского общества. Публичные слушания не являются чуждым элементом для российской правовой системы. Сопоставление актов законодательства Российской Империи, СССР и Российской Федерации, регулирующих общественные отношения, связанные с обсуждением населением проектов правовых актов и важных вопросов местного значения, выявляют некоторую преемственность правового регулирования данных отношений. Во многом совпадают круг участников, предмет, цели обсуждений и инструментарий, используемый при их проведении.

Особое значение всенародных обсуждений важнейших вопросов местного значения в советский период подтверждается тем, что они получили высшее, конституционное закрепление. Обязательность их проведения продекларирована в статье 90 Конституции (Основном Законе) Российской Федерации – России 1978 года.

4.Публичные слушания как комплексный правовой институт представляют собой совокупность взаимосвязанных правовых норм, содержащихся в муниципальном, а также в экологическом, земельном праве, в градостроительном законодательстве, регулирующих общественные отношения, связанные с обсуждением проектов муниципальных правовых актов и вопросов местного значения с участием жителей муниципального образования.

Бюджетное право также оказывает влияние на правовое регулирование общественных отношений, связанных с публичными слушаниями по проекту местного бюджета и отчету об его исполнении. Однако это влияние носит опосредованный характер, поскольку заключается не в непосредственном регулировании порядка проведения публичных слушаний, а в привязке сроков их проведения к сроку внесения на рассмотрение представительных органов местного самоуправления проекта местного бюджета. Такой срок устанавливается Бюджетным кодексом Российской Федерации.

5. Публичные слушания следует отграничивать не только от похожих институтов прямой и представительной демократии, например, от депутатских слушаний, но и от публичных слушаний, используемых в качестве инструментария различными отраслями права, при этом не являющихся формами осуществления местного самоуправления, например, от публичных слушаний, проводимых в ходе расследования, предшествующего введению защитных, антидемпинговых или компенсационных мер при импорте товаров.

6.Основываясь на положениях Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающих, что публичные слушания могут проводиться для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, автор соотносит слушания со стадией обсуждения. Нельзя согласиться с мнением, что публичные слушания являются именно стадией обсуждения муниципальных правовых актов. Корректнее определить публичные слушания как этап муниципального правотворческого процесса, входящий в стадию обсуждения.

В зависимости от предмета публичных слушаний, они могут являться как обязательным элементом муниципального правотворческого процесса, так и факультативным. Обязательным элементом правотворческого процесса публичные слушания выступают при их проведении по вопросам, указанным в федеральном законодательстве. Публичные слушания для обсуждения проектов иных муниципальных правовых актов, должны рассматриваться как факультативный этап муниципального правотворческого процесса, наряду с иными факультативными этапами, такими как, например, проведение опросов населения по поводу проекта нормативного правового акта или выступление представителей общественности на сессиях представительных органов местного самоуправления при обсуждении проектов, вызывающих общественный резонанс.

На основании изложенного, публичные слушания – это этап муниципального правотворческого процесса, входящий в стадию обсуждения; факультативный или обязательный, в зависимости от вида публичных слушаний, элемент в ряду иных значимых элементов процедуры обсуждения.

**Практические предложения, выносимые на защиту:**

1. Наличие в основном федеральном законе, определяющем природу публичных слушаний, закрытого перечня вопросов, в обязательном порядке выносимых на публичные слушания, представляется не оправданным и влечет пороки муниципальных правовых актов. На наш взгляд, статья 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» должна содержать отсылочную норму к федеральному законодательству по вопросу об иныхобязательных случаях проведения публичных слушаний.

2. Изучение муниципальных правовых актов свидетельствует об отсутствии единых представлений о круге участников публичных слушаний. Например, в отдельных муниципальных правовых актах в противоречие Земельному кодексу Российской Федерации, необоснованно ограничивается право на участие в публичных слушаниях иностранных граждан и лиц без гражданства, обладающих земельными участками и проживающих на территории соответствующего муниципального образования. Вместе с тем, анализ норм Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иных федеральных законов говорит о том, что участниками публичных слушаний являются не граждане Российской Федерации, а жители муниципального образования. В число жителей могут входить иностранцы, апатриды в пределах, установленных федеральным законодательством. Таким образом, при разработке муниципальных правовых актов, регламентирующих публичные слушания, необходимо иметь в виду, что участниками слушаний являются все жители муниципального образования.

3. Общественные слушания, регулируемые земельным правом и общественные обсуждения, регулируемые экологическим правом, являются, по сути, публичными слушаниями с ярко выраженной отраслевой спецификой. Необходимость единообразного применения законодательных терминов, а также практические сложности реализации института публичных слушаний, требуют внесения изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации», утвержденное приказом государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды от 16 мая 2000 г. № 372, направленных на замену терминов «общественные слушания» и «общественные обсуждения» термином «публичные слушания».

4. В процессе исследования возникает вопрос о корректности и других норм Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации. В соответствии с пунктами 2.5, 4.9 Положения общественные обсуждения организуются заказчиком совместно с органами местного самоуправления; порядок проведения всех без исключения общественных слушаний определяется органами местного самоуправления. Вместе с тем из положений Федерального закона «Об экологической экспертизе» следует, что предметом обсуждений являются объекты экологической экспертизы не только местного, но и регионального и федерального значения (например, проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемые органами государственной власти).

Статьями 14 – 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определена компетенция органов местного самоуправления. Согласно статье 28 Федерального закона муниципальные слушания - это обсуждение проекта исключительно муниципального правового акта или вопроса местного значения. В связи с этим, полагаем, необходимо внести изменения в пункты 2.5, 4.9 Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, направленные на исключение обязанности органов местного самоуправления по участию в организации и определению порядка проведения общественных осуждений в тех случаях, когда предметом таких обсуждений являются проекты нормативных правовых актов и вопросов федерального и регионального значения.

5. На основании анализа федеральных нормативных правовых актов и муниципальных правовых актов диссертант постарался выделить общие черты, присущие механизму проведения муниципальных слушаний всех видов, и специфичные черты, характерные для механизма проведения слушаний определенного вида, таких как общественные обсуждения в рамках оценки воздействия на окружающую среду, публичные слушания в сфере градостроительной деятельности и другие. Учитывая значительные процедурные различия приведенных выше видов публичных слушаний, при разработке муниципальных правовых актов, посвященных публичным слушаниям, представляется целесообразным выделение в них общей и особенной (приоритетной) частей.

6. Анализ судебной практики и муниципальных правовых актов позволяет сформулировать правило: если публичные слушания не носят обязательного характера в силу закона, но представительный орган местного самоуправления, действуя в рамках своей компетенции, установил необходимость их проведения – они обязательны.

**Теоретическая и практическая значимость.** Ре­зультаты исследования могут быть использованы в качестве теоретиче­ского и методологического инструментария при решении различ­ных проблем, связанных с публичными слушаниями. Теоретические и практические рекомендации, сформулированные в работе, могут быть использованы в правотворческой деятельности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Материалы диссертации могут использоваться в ВУЗах при преподавании курса конституцион­ного и муниципального права Российской Федерации.

**Структура диссертации** определена задачами исследования и логикой его построения. Работа состоит из введения, трех глав, объединенных в восемь параграфов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов и литературы. Основные выводы исследования представлены в выводах по параграфам.

**ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во** **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, ана­лизируется степень ее научной разработанности, формулируются цели и задачи, определяются объект и предмет исследования, характеризуют­ся его методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая основы, показывается научная новизна, раскрывается теоретическая и практическая значимость работы, указываются направления апробации ее результатов.

Глава первая **«Теоретические и конституционно-правовые основы участия населения в осуществлении местного самоуправления»** состоит из трех параграфов.

Параграф первый «**Участие населения в осуществлении местного самоуправления – неотъемлемый атрибут гражданского общества».**

Гражданское общество принято рассматривать как систему разнообразных межличностных отношений и интересов, социальных, экономических, культурных, информационных, религиозных, семейных, территориальных и иных структур, развивающихся и функционирующих в обществе независимо, автономно от государства. Указанные структуры условно объединены в три структурно-институциональных компонента: экономическую, социальную и общественно-политическую сферы. Одним из важнейших институтов общественно-политической составляющей гражданского общества, его системообразующим компонентом является местное самоуправление. Одновременно местное самоуправление - и средство построения гражданского общества.

Вместе с тем местное самоуправление не может быть признано исключительно институтом гражданского общества. Оно также является и уровнем единой публичной власти. Посредством осуществления муниципальной власти местное самоуправление реализует свои функции по обеспечению жизнедеятельности муниципального образования.

Общепринятой является концепция дуализма природы местного самоуправления. В общих чертах суть ей сводится к следующему: местное самоуправление сочетает в себе как общественные, так и публично-властные начала, ему присущи как отдельные черты гражданского самоуправления, так и публичного управления. Местное самоуправление как часть единой публичной власти является децентрализованным и организационно обособленным институтом государственного механизма, выступающим в качестве административной организации по обеспечению жизнедеятельности муниципального образования в соответствии с государственными социальными стандартами и общим политическим курсом органов государственной власти, и одновременно является институтом самоуправления и самоорганизации населения для самостоятельного и под свою ответственность решения непосредственно или через избранные им органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения.

 Самоуправление населения осуществляется посредством разнообразных институтов. В условиях формирования согласительной политико-правовой системы народ, население является не столько субъектом политики, сколько участником согласования интересов гражданского общества и государства. На муниципальном уровне это предполагает включение членов местного сообщества в процесс принятия значимых решений по вопросам местного значения. Поэтому существует потребность в развитии институтов гражданского участия, посредством которых население не само принимает властные решения, а оказывает влияние на органы и должностных лиц местного самоуправления в процессе их принятия.

 Институты гражданского участия в системе местного самоуправления призваны обеспечить взаимодействие интересов местного сообщества и муниципальной власти, способствовать гармоничному развитию двуединой природы местного самоуправления.

В параграфе втором **«Конституционные принципы участия населения в осуществлении местного самоуправления»** автор рассматривает принципы участия населения в осуществлении местного самоуправления, провозглашенные Конституцией Российской Федерации, поскольку рассмотрение отдельных форм осуществления местного самоуправления, соответствующих правовых институтов невозможно без подробного анализа установлений Основного Закона.

Статья 3 Конституции Российской Федерации носит концептуальный характер. Она раскрывает принцип демократизма, провозглашая многонациональный народ Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации, выводит непосредственное волеизъявление на первое место, подчеркивает его особую значимость, его приоритет перед иными формами выражения воли народа. Однако непосредственное волеизъявление не возведено в абсолют: Конституция Российской Федерации скорее подчеркивает происхождение власти в Российской Федерации от народа, принадлежность её – народу, и осуществление её – во благо народа. Это не мешает рассматривать различные формы демократии (непосредственную, представительную, консультативную) как равнозначные. Баланс демократических институтов - обязательное условие гармоничного развития государства и общества, развития местного самоуправления.

Статья 12 Конституции Российской Федерации, признавая и гарантируя местное самоуправление, свидетельствует о понимании его социальной ценности, возлагает на государство обязательства по развитию и защите местного самоуправления. В юридическом смысле признание также означает, что право граждан на осуществление местного самоуправления возникает именно на основании Конституции, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования, что делает невозможным отказ от этого права.

Часть 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации, декларируя право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства, при условии ее расширительного толкования, провозглашает возможность участия граждан в осуществлении публичной власти, в том числе на местном уровне.

Наиболее объемно принципы участия населения в осуществлении местного самоуправления раскрыты в главе 8 (статьи 130 – 132) Конституции Российской Федерации. Статья 130 Конституции Российской Федерации определяет природу и смысл существования местного самоуправления: обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью; закрепляет формы, посредством которых осуществляется местное самоуправление. Наряду с приведенными в Конституции формами осуществления местного самоуправления, население вправе участвовать в местном самоуправлении в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации и законодательству.

Статья 131 Конституции Российской Федерации устанавливает правовые гарантии участия населения в осуществлении местного самоуправления, а именно требование учета исторических и иных местных традиций при территориальной организации местного самоуправления, учет мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Публичные слушания по вопросам преобразования муниципального образования могут быть рассмотрены как один из способов учета мнения населения при изменении территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление.

Таким образом, Конституция Российской Федерации декларирует возможность и необходимость участия населения в осуществлении публичной власти на местном уровне, провозглашает многообразие форм такого волеизъявления.

Параграф третий **«Формы участия населения в осуществления местного самоуправления»**.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» достаточно подробно регламентировал систему институтов муниципальной демократии. Однако при всех своих достоинствах он не отразил последние тенденции российской юридической науки, идущей по пути разграничения форм непосредственной демократии и консультативной демократии.

Вообще непосредственная демократия предполагает принятие гражданами общеобязательных публично-властных решений, имеющих силу решений органов местного самоуправления. Демократия участия (консультативная, митинговая демократия) предоставляет возможности участия населения в управленческом процессе. В таком случае население влияет на принятие решений, выражая свое мнение при решении вопросов, составляющих компетенцию институтов и органов публичной власти. Подход, разграничивающий формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления (формы непосредственной демократии) и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления (формы консультативной демократии) представляется удачным. Он в полной мере соответствует состоянию современного российского общества, нацеленного на формирование согласительной политической системы, объясняет и оправдывает существующую неоднородность форм муниципальной демократии, не имеющих представительного характера.

Четкого общепринятого перечня критериев разграничения форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и форм участия населения в осуществлении местного самоуправления ни в законодательстве, ни в науке не выработано. Для их разграничения диссертант использует такой критерий как возможность (или невозможность) населения реализовать свои публично-властные полномочия путем использования той или иной формы осуществления местного самоуправления и характер правовых последствий реализации. Результатом самостоятельной реализации публично-властных полномочий населения является общеобязательный акт, результатом участия населения в осуществлении собственных властных полномочий органа или должностного лица местного самоуправления – акт рекомендательный. Акты и решения, принятые населением в результате использования форм участия не подлежат обязательному исполнению. В случае участия в осуществлении местного самоуправления мнение населения дополняет уже существующую систему принятия решений.

 Использование данного критерия при анализе законодательства позволяет отнести к формам участия населения в осуществлении местного самоуправления относятся территориальное общественное самоуправление (в случае, если ТОС не является элементом системы органов местного самоуправления), собрание граждан как самостоятельная форма осуществления местного самоуправления, правотворческая инициатива граждан, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления и публичные слушания. Приведенные формы осуществления местного самоуправления жизнеспособны и эффективны.

 Привлечение достаточного количества граждан для решения обще муниципального вопроса представляется организационно сложным, напротив решение вопроса, имеющего значение непосредственно для гражданина, его семьи требует лишь проявления инициативы, социальной активности самого гражданина и должного исполнения своих обязанностей муниципальным служащим. В дальнейшем конкретные позитивные результаты использования форм участия настраивают людей на диалог с властью, воспитывают активную гражданскую позицию, привлекают внимание к другим формам осуществления местного самоуправления, иным демократическим институтам, именно так раскрывается их огромный потенциал, в этом заключается их роль в становлении в России гражданского общества.

Вторая глава «**Публичные слушания как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления и правовой институт»** рассматривает публичные слушания с двух сторон. В параграфе первом «**Публичные слушания как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления»** доказано, что, вопреки устоявшемуся мнению, публичные слушания не являются новой, не использовавшейся ранее, формой участия граждан в общественной и государственной жизни России, равно как и чуждым, привнесенным элементом для отечественной правовой системы.

 Законодательство Российской Империи предусматривало возможность обсуждения местным сообществом наиболее важных для него вопросов, а также проектов правовых актов. В качестве примера можно привести Положение об общественном управлении станиц казачьих войск, входящее в состав Учреждения гражданского управления казаков 1903 года (Свод Губернских учреждений). В соответствии с подпунктом 8 пункта 555 Положения Станичному сбору предоставляется право и на нем лежит обязанность обсуждать дела, касающиеся, в том числе, распоряжения станичными суммами, т. е. рассмотрения смет, ходатайств относительно порядка взимания сумм в доход, расходования их, счетоводства и хранения. То есть имеет место публичное обсуждение доходов и расходов станицы.

Подпункт 8 пункта 62 Положения о сельском состоянии (Особое приложение к Законам о состояниях 1902 года) предусматривает обсуждение на сельском сходе дел о разделе сельского общества на два или несколько сельских обществ. Очевидно, что в последнем случае речь идет именно об изменении статуса населенного пункта, преобразовании селения в город, а не о простом переименовании. То есть имеет место совместное публичное обсуждение вопросов преобразования сельского общества. Конечно, сельский сход в большей мере соответствует такой форме осуществления местного самоуправления как сход граждан, а не публичным слушаниям. Между тем элементы слушаний, несомненно, присутствуют и, следовательно, можно предположить, что, сельский сход, регламентированный Положением о сельском состоянии 1902 года, являет собой прообраз двух этих, а также некоторых иных форм осуществления местного самоуправления.

В некоторых других законодательных актах начинает выстраиваться процедура рассмотрения проектов актов о местных бюджетах. В пункте 8 Правил о составлении, утверждении и исполнении земских смет и раскладок (Приложения к статье 6 Положения о губернских и уездных земских учреждениях 1892 года) идет речь о заблаговременном ознакомлении общественности с проектом земских смет и раскладок путем их опубликования в «Губернских ведомостях».

Итак, в Российской империи была законодательно предусмотрена возможность обсуждения местным сообществом наиболее важных для него вопросов, закреплены участники таких обсуждений (проживающие в станице казаки-домохозяева, крестьяне – домохозяева), предмет обсуждений (смета станицы или вопрос преобразования сельского сообщества), процедура (заблаговременное опубликование проектов земских смет в губернской газете).

Советским законодательством были предусмотрены обсуждения населением важных вопросов местного значения. Следует отметить, что обсуждение населением важных вопросов местного значения невозможно рассматривать вне института всенародных (народных) обсуждений. Это объясняется единством системы Советов народных депутатов и их исполнительных комитетов, функционировавших на уровнях Союза ССР, союзных и автономных республик и на местах. Соответственно всенародные обсуждения применялись на всех уровнях власти как форма участия населения в решении вопросов общегосударственного, республиканского и местного значения. Вместе с тем, обсуждение вопросов собственно местного значения занимает отдельное место в иерархии всенародных (народных) обсуждений и имеет свою специфику.

Всенародные обсуждения получили высшее конституционное закрепление в статьях 5, 115 Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических республик от 07 октября 1977 года, статьях 5, 90, 111 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации – России от 12 апреля 1978 года. Подробно они регламентированы в Законе СССР от 30 июня 1978 г «О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни».

Субъектами народных обсуждений по вопросам местного значения являются граждане СССР и их коллективы; принципами – гласность и недопустимость дискриминации при участии в обсуждениях; предметом - проекты решений местных Советов народных депутатов и их исполнительных комитетов по вопросам о планах комплексного экономического и социального развития, о бюджете, об обеспечении социалистической законности, охране правопорядка и прав граждан, о работе предприятий, учреждений и организаций, связанных с обслуживанием населения и другие, целью – расширение для каждого гражданина СССР реальных возможностей осуществлять конституционное право на участие в управлении государственными и общественными делами, в обсуждении проектов законов и решений местного значения, а также крупных вопросов общественной жизни. Можно сделать вывод, что всенародные обсуждения и публичные слушания схожи по своей правовой природе, кругу участников, в том числе инициаторов, предмету (например, проект бюджета), целям и процедуре.

Таким образом, публичные слушания как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления не привнесены из западных демократий, а сложились в ходе поступательного развития российского государства и гражданского общества.

Современные нам публичные слушания можно определить как обсуждение проектов муниципальных правовых актов и вопросов местного значения с участием жителей муниципального образования, проводимое представительным органом муниципального образования или главой муниципального образования. Публичные слушания – эффективный инструмент муниципальной демократии. Публичные слушания позволяют населению высказывать свое мнение по конкретным проектам муниципальных правовых актов, вопросам местного значения, а муниципальной власти - использовать это мнение при выработке управленческих решений.

Автор сделал попытку раскрыть природу публичных слушаний через классификацию форм осуществления местного самоуправления. С этих позиций публичные слушания являются консультативной, коллективной, многоаспектной формой осуществления местного самоуправления определенно-периодического действия, которая получила соответствующая правовую регламентацию в текущем законодательстве и может быть использована при решении любых вопросов местного значения, формой, реализуемой при условии обязательного участия органов и должностных лиц местного самоуправления.

 На основании анализа законодательства Российской Федерации и муниципальных правовых актов диссертант попробовал сформулировать цели проведения публичных слушаний. Таковыми являются информирование населения о деятельности органов местного самоуправления; предоставление возможности населению высказать свое мнение о проблеме, внести предложения по вопросам местного значения или существу правового акта, оценить вариант, предложенный органами местного самоуправления; осуществление населением контроля над принятием и реализацией решений; выявление органами местного самоуправления мнения населения; предоставление органам местного самоуправления возможности влиять на формирование общественного мнения; обеспечение легитимности муниципальных актов путем учета мнения населения на стадии их разработки; создание условий для последующей реализации муниципальных проектов.

В этом же параграфе рассмотрен предмет публичных слушаний, проводимых в обязательном порядке в силу части 3 статьи 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (проект устава муниципального образования, проект местного бюджета и отчет о его исполнении; проекты планов и программ развития муниципального образования и другие). В отраслевом законодательстве предусмотрено проведение публичных слушаний в обязательном порядке и по другим проектам муниципальных правовых актов (более подробно об этом - в третьей главе исследования). Кроме того, диспозитивная формулировка части 1 статьи 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» позволяет говорить о возможности проведения публичных слушаний по любым проектам муниципальных правовых актов, вопросам местного значения.

Автор рассматривает круг участников слушаний, анализируя такие понятия как народ, население, жители, местное сообщество, граждане, отмечая при этом допускаемые как в федеральном законодательстве, так и в муниципальных правовых актах противоречия; на основании анализа федерального законодательства делает вывод, что участниками публичных слушаний являются население (жители) муниципального образования, включая иностранцев и лиц без гражданства, а также глава муниципального образования, представительный орган местного самоуправления. Кроме этого, к участию в слушаниях могут быть допущены иные лица, в частности юридические лица, при условии осуществления своей деятельности на территории муниципального образования.

Проведение публичных слушаний помимо муниципального права предусмотрено и другими отраслями права (законодательства). В параграфе втором «**Особенности публичных слушаний как правового института»** диссертант определяет место, которое занимают в российской правовой системе нормы, посвященные публичным слушаниям.

Институту публичных слушаний присущи все черты, которые позволяют выделить составляющие его правовые нормы в обособленный блок, а именно: а) однородность фактического содержания – рассматриваемый институт предназначен для регулирования самостоятельной, относительно обособленной группы отношений, связанных с организацией и проведением публичных слушаний; б) юридическое единство правовых норм. Нормы, входящие в правовой институт публичных слушаний, должны в идеале, при условии устранения отдельных противоречий, образовать единый комплекс. Выявленные недостатки правового регулирования обусловлены молодостью правового института и подлежат исправлению; в) нормативная обособленность. Имеет место обособление образую­щих комплексный правовой институт норм в отдельных статьях федеральных законов, например, в статье 28 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», статье 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации; г) полнота регулируемых отношений. Институт публичных слушаний включает такой набор норм (дефинитивных, управомочивающих), который обеспечивает полноту регулируемых им отношений.

Анализ нормативно-правовых актов, регулирующих публичные слушания, общественные слушания, общественные обсуждения (Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», Градостроительный кодекс Российской Федерации и другие) показал, что все они регулируют родственные, сходные по содержанию общественные отношения. Муниципальное, экологическое, земельное право, градостроительное законодательство, участвуя своими нормами в образовании института публичных слушаний, придают ему черты комплексного института.

Итак, публичные слушания как комплексный правовой институт представляют собой совокупность взаимосвязанных правовых норм, содержащихся в муниципальном, а также в экологическом, земельном праве, в градостроительном законодательстве, регулирующих близкие по содержанию, родственные общественные отношения, связанные с обсуждением проектов муниципальных правовых актов и вопросов местного значения с участием жителей муниципального образования.

Бюджетное право также оказывает влияние на правовое регулирование общественных отношений, связанных с публичными слушаниями по проекту местного бюджета и отчету об его исполнении. Однако это влияние носит опосредованный характер, поскольку заключается не в непосредственном регулировании порядка проведения публичных слушаний, а в привязке сроков их проведения к сроку внесения на рассмотрение представительных органов местного самоуправления проекта местного бюджета. Такой срок устанавливается Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Следует отметить, что не всегда совпадают природа публичных слушаний и природа иных, на первый взгляд, сходных с ними правовых конструкций (например, публичные слушания, проводимые в ходе расследования, предшествующего введению защитных, антидемпинговых или компенсационных мер при импорте товаров (Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговыхи компенсационных мерах при импорте товаров»).

Институт публичных слушаний находится в стадии формирования, что обуславливает наличие противоречий между нормативными правовыми актами. Например, в земельном праве используется термин «общественные слушания», в экологическом праве – «общественные обсуждения». И те, и другие являются публичными слушаниями с ярко выраженной отраслевой спецификой. Необходимость единообразного применения законодательных терминов, а также практические сложности реализации института публичных слушаний, требуют внесения изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «Об экологической экспертизе», Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации», направленных на замену терминов «общественные слушания» и «общественные обсуждения» термином «публичные слушания».

Также возникает вопрос о корректности пунктов 2.5, 4.9 Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, в соответствии с которыми общественные обсуждения организуются заказчиком совместно с органами местного самоуправления; порядок проведения всех без исключения общественных слушаний определяется органами местного самоуправления. Вместе с тем из положений Федерального закона «Об экологической экспертизе» следует, что предметом обсуждений являются объекты экологической экспертизы не только местного, но и регионального и федерального значения (например, проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемые органами государственной власти). Полагаем, необходимо внести изменения в указанное Положение, направленные на исключение обязанности органов местного самоуправления по участию в организации и определению порядка проведения общественных осуждений в тех случаях, когда предметом таких обсуждений являются проекты нормативных правовых актов и вопросов федерального и регионального значения.

Можно попытаться спрогнозировать направления развития правового института публичных слушаний. В целом, идея комплексного характера российского муниципального права предполагает постепенное поглощение им смежных правовых сфер. В данном направлении может развиваться и комплексный правовой институт публичных слушаний: нормы смежных рассмотренных нами выше отраслей права (законодательства) перейдут в «материнскую» отрасль права, то есть в муниципальное право. Уже сегодня отдельные отрасли права, такие, как, например, экологическое, вовсе не определяют порядок проведения слушаний. Исследованные нормы являются отсылочными. Думается, со временем процесс поглощения будет продолжаться.

Кроме того, по мнению автора, было бы весьма желательно усиление, усложнение регламентации исследуемых отношений на уровне федерального законодательства. Сегодня Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» практически не регламентирует отношения, связанные с проведением публичных слушаний. Основной массив правового регулирования приходится на муниципальные правовые акты. На современном этапе развития исследуемого института нет ничего страшного, что он формируется не «сверху», а «снизу». С одной стороны, это представляет сложность для муниципального правотворца, однако вместе с тем дает ему неслыханную свободу действий. Многообразные варианты публичных слушаний отрабатываются на уровне муниципальных образований, конкурируют между собой, оттачиваются, в каждом конкретном случае соотносятся со спецификой сферы своего применения (с нормами земельного, градостроительного, экологического права). Закономерным итогом этого процесса станет закрепление исследуемых нами механизмов на уровне федерального законодательства. Такие нормы могут иметь характер диспозитивных или рекомендательных, быть правоохранительными, направленными на защиту основных принципов проведения слушаний.

К примеру, на федеральном уровне может быть закреплено следующее правило, сформулированное автором на основании анализа муниципальных правовых актов и судебной практики: если публичные слушания не носят обязательного характера в силу закона, но представительный орган местного самоуправления, действуя в рамках своей компетенции, установил необходимость их проведения – они обязательны.

Третья глава **«Механизм реализации права населения на участие в публичных слушаниях»** носит прикладной характер. Она посвящена процедуре публичных слушаний и проблемам их применения. В первом параграфе **«Публичные слушания как этап правотворческого процесса»** автор определяет место публичных слушаний в механизме принятия муниципальных правовых актов.

В общем виде система стадий правотворчества (в том числе муниципального правотворчества) выглядит следующим образом: инициирование, принятие решения о разработке проекта акта, подготовка концепции и проекта нормативного акта, обсуждение проекта нормативного акта, принятие нормативного акта в определенном порядке, опубликование нормативного акта. Отмена и изменение действующих норм, как принято считать, имеют вспомогательное значение для образования системы юридических норм.

Основываясь на положениях Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающих, что публичные слушания могут проводиться для *обсуждения* проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, автор соотносит слушания со стадией обсуждения. Нельзя согласиться с мнением, высказанным в некоторых работах о том, что публичные слушания являются именно стадией обсуждения муниципальных правовых актов. Обсуждение представляет собой последовательность юридически значимых, регламентированных правом действий, которая, в первую очередь, предполагает рассмотрение проектов правовых актов в комиссиях, комитетах, палатах, на сессиях представительного органа местного самоуправления. В этом и заключается назначение и смысл существования представительного органа – быть трибуной для выражения различных мнений и обсуждения проектов муниципальных правовых актов, жизненно важных вопросов муниципального образования. Корректнее определить публичные слушания как этап муниципального правотворческого процесса, входящий в стадию обсуждения.

В зависимости от предмета публичных слушаний, они могут являться как обязательным элементом муниципального правотворческого процесса, так и факультативным. Обязательным элементом правотворческого процесса публичные слушания выступают при их проведении по вопросам, указанным в федеральном законодательстве. Публичные слушания для обсуждения проектов иных муниципальных правовых актов, должны рассматриваться как факультативный этап муниципального правотворческого процесса, наряду с иными факультативными этапами, такими как, например, проведение опросов населения по поводу проекта нормативного правового акта или выступление представителей общественности на сессиях представительных органов местного самоуправления при обсуждении проектов, вызывающих общественный резонанс. Последнее предусмотрено регламентами некоторых представительных органов местного самоуправления.

На основании изложенного, публичные слушания – это этап муниципального правотворческого процесса, входящий в стадию обсуждения; факультативный или обязательный, в зависимости от вида публичных слушаний, элемент в ряду иных значимых элементов процедуры обсуждения.

В параграфе втором **«Публичные слушания: порядок инициирования, назначения, подготовки, проведения, реализации решения, принятого на публичных слушаниях»** авторанализирует муниципальные правовые акты, посвященные публичным слушаниям, с целью выявления общих черт, присущих механизму проведения слушаний всех видов, а также специфичных черт, характерных для механизма проведения слушаний определенного вида.

Механизм реализации публичных слушаний включает в себя следующие стадии: инициирование, рассмотрение заявления инициативной группы и назначение слушаний, подготовка и проведение публичных слушаний, реализация решения, принятого на публичных слушаниях. За исключением отдельных моментов, процедура публичных слушаний не определена федеральным законодательством и, соответственно, регламентируется муниципальными правовыми актами.

Инициирование может предполагать создание инициативной группы, разработку обращения о проведении публичных слушаний (с приложением проекта муниципального правового акта или формулировки вопроса, выносимого на слушания), проведение сбора подписей в поддержку инициативы проведения публичных слушаний, агитацию. Разумным и обоснованным представляется установление определенной численности инициативной группы жителей в зависимости от величины муниципального образования (фиксированное число жителей или процент от общей численности населения). Достаточно высокий барьер служит своего рода гарантией заинтересованности жителей в проведении публичных слушаний по данному вопросу и, следовательно, залогом их успеха. Вместе с тем, требования к численности инициативной группы не должны быть необоснованно завышены.

Уполномоченный орган в установленный муниципальным правовым актом срок рассматривает поступившее обращение инициативной группы, по результатам рассмотрения заявления принимает решение о назначении публичных слушаний либо об отклонении заявления. В решении о назначении публичных слушаний, как правило, указываются сведения об инициаторах публичных слушаний; вопросы, выносимые на публичные слушания или проект муниципального правового акта; время и место проведения публичных слушаний; сроки подачи предложений и рекомендаций экспертов по обсуждаемым вопросам; печатное издание, в котором будет опубликован проект. Решение об отклонении заявления о проведении публичных слушаний должно быть обоснованным, мотивированным. Основанием для отказа в назначении публичных слушаний могут являться нарушение процедуры инициирования публичных слушаний; предложение о вынесении на публичные слушания вопроса, не относящегося к вопросам местного значения. Безусловным поводом для отказа в проведении публичных слушаний должно быть противоречие публичных слушаний законодательству Российской Федерации.

Большое значение для обеспечения эффективности подготовки и проведения публичных слушаний имеет правильный выбор органа, ответственного за проведение организационных, информационных, аналитических мероприятий. В муниципальных актах этот вопрос решен по-разному. Предпочтительным представляется вариант, когда обязанности по организации и проведению публичных слушаний возложены на тот орган, к чьей компетенции отнесен вопрос, являющийся предметом публичных слушаний, поскольку организация и проведение публичных слушаний предполагает подготовку мотивированного экспертного заключения, разработку конкретного проекта правового акта или его доработку с учетом решения, принятого на публичных слушаниях, одновременный поиск способов реализации вновь принятых муниципальных правовых актов. Ясно, что эффективно решать такие вопросы может только компетентный орган. Следует отметить, что в некоторых случаях федеральным законодательством определено лицо, ответственное за организацию слушаний, или за их отдельную стадию, например комиссия по подготовке проекта правил землепользования и застройки или заказчик на общественных обсуждениях по оценке воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду.

В муниципальных правовых актах целесообразно отразить алгоритм действий органа, ответственного за подготовку и проведение публичных слушаний. Практика муниципального правотворчества выработала следующие основные обязанности данного участника публичных слушаний: заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний; опубликование либо обнародование проекта муниципального правового акта, вопроса, подлежащего обсуждению на публичных слушаниях; систематизация поступающих предложений; подготовка повестки; определение перечня приглашаемых лиц и обеспечение их присутствия; привлечение экспертов; при необходимости организация в месте проведения публичных слушаний выставок, экспозиций демонстрационных материалов предмета слушаний; регистрация участников обеспечение их необходимыми материалами; подсчет голосов; ведение протокола; подготовка заключения по результатам слушаний; опубликование (обнародование) рекомендаций, принимаемых по результатам публичных слушаний и др.

Обязательным этапом механизма проведения публичных слушаний является реализация результатов принятого на слушаниях решения. Рекомендации, принимаемые по результатам публичных слушаний, подлежат обязательному рассмотрению органом или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего муниципального правового акта, решение вопроса местного значения, в установленный муниципальным правовым актом срок. Итоги рассмотрения рекомендаций соответствующим органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления подлежат опубликованию в средствах массовой информации либо обнародованию.

 Процедуры проведения отдельных видов публичных слушаний имеют специфические особенности, без рассмотрения которых исследование общего механизма реализации публичных слушаний было бы не полным. Органы местного самоуправления вправе осуществлять правовое регулирование отношений, связанных с проведением таких слушаний в части, не урегулированной федеральным законодательством. Специфика публичных слушаний по проекту местного бюджета и отчету об его исполнении обусловлена влиянием норм бюджетного права на правовое регулирование института. Специфические особенности механизма проведения общественных обсуждений в рамках оценки воздействия на окружающую среду определены в положении об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденном приказом государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды от 16 мая 2000 г. Так, в положении определены сведения, подлежащие опубликованию, срок их опубликования, обязанности заказчика и другие моменты.

Некоторые особенности проведения слушаний в сфере градостроительной деятельности императивно закреплены в Градостроительном кодексе Российской Федерации. Так, механизм реализации публичных слушаний по проектам генеральных планов поселений и городских округов предусматривает, например, проведение слушаний в каждом населенном пункте муниципального образования, обязательные выступления представителей органов местного самоуправления, разработчиков проекта генерального плана. Для публичных слушаний по проектам правил землепользования и застройки определен специальный субъект, отвечающий за организацию и проведение слушаний - комиссия по подготовке проекта правил землепользования и застройки, состав и порядок деятельности которой утверждаются главой местной администрации одновременно с принятием решения о подготовке проекта правил землепользования и застройки. Свои особенности также имеют публичные слушания по вопросам предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства и отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки, по проектам планировки и межевания территорий.

Учитывая значительные процедурные различия приведенных выше видов публичных слушаний, при разработке муниципальных правовых актов, посвященных публичным слушаниям, представляется целесообразным выделение в них общей и особенной частей.

Третий параграф посвящен **Проблемам реализации права населения на участие в публичных слушаниях** как правового, так и не правового характера. Например, в муниципальных правовых актах имеет место правовая проблема недостаточно четкой детерминации публичных слушаний, смешение данной формы осуществления местного самоуправления с другими формами непосредственной и представительной демократии, например с депутатскими слушаниями. Последние, являясь специфической формой деятельности представительного органа, парламентского контроля, имея принципиально иную процедуру проведения, не могут быть аналогом публичных слушаний. Непонимание этого влечет серьезные ошибки правоприменения.

 Погрешности правового регулирования встречаются и в федеральном законодательстве. Статья 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит закрытый перечень вопросов, по которым должны проводиться публичные слушания в обязательном порядке. Между тем, в отраслевом законодательстве предусмотрено проведение публичных слушаний в обязательном порядке и по другим проектам муниципальных правовых актов и вопросам местного значения (вопрос о включении земельного участка в границы населенного пункта, установление публичного сервитута). Правильным было бы наличие отсылочной нормы к федеральному законодательству по вопросу об иныхобязательных случаях проведения публичных слушаний.

Необходимо отметить проблему соотношения муниципальных, региональных и федеральных публичных слушаний по правовым актам, регулирующим сходные общественные отношения разного значения и масштаба. В ряде случаев не вызывает сомнения, что имеются в виду именно муниципальные публичные слушания, поскольку предметом их являются проекты муниципальных правовых актов или вопросы местного значения. Это, например, слушания по вопросам градостроительной деятельности.

В других же случаях, например, при оценке воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду, предмет обсуждений и публичных слушаний совпадает лишь частично. Так, под определение публичных слушаний подпадает обсуждение проектов муниципальных целевых программ, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, но не подпадает обсуждение объектов экологической экспертизы федерального уровня, например, проектов нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды.

А между тем, содержание двух этих видов слушаний, их субъекты и цели весьма и весьма похожи. Порядок проведения общественных обсуждений независимо от объекта определяется органами местного самоуправления, что представляется не вполне обоснованным.

Аналогичным образом, с публичными слушаниями можно соотнести слушания по проекту нормативного правового акта органа местного самоуправления об установлении земельного сервитута, но не по проекту закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации, нормативного правового акта субъекта Российской Федерации об установлении сервитута. Публичные слушания по проекту местного бюджета являются муниципальными слушаниям, а по проекту бюджета субъекта Российской Федерации – региональными.

Публичные слушания как форма консультативной демократии, как институт учета общественного мнения при принятии органами власти управленческих решений могут быть успешно реализованы и на уровне субъектов Российской Федерации, и на федеральном уровне. Логично предположить, что в таком случае они должны быть организованы и проведены не органами местного самоуправления, а органами государственной власти соответствующего уровня, регламентированы федеральными нормативными правыми актами или нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. В истории отечественного права есть пример существования единого правового института аналогичного тому, которого так настойчиво требует практика – это институт всенародных обсуждений. Полагаем, и сегодня муниципальные публичные слушания могли бы быть лишь частным случаем, видом слушаний, функционирующим на муниципальном уровне наряду с публичными слушаниями регионального и федерального уровней.

В числе проблем неправового характера можно назвать отсутствие мотивации населения к участию в публичных слушаниях, вызванное ощущением непричастности к управлению, низким уровнем правовой культуры; не достаточно эффективную работу отдельных органов местного самоуправления по организации и проведению публичных слушаний. Решение этих проблем – в поиске и внедрении механизмов участия граждан в управлении, местном самоуправлении. Применительно к публичным слушаниям можно сказать, что там, где им уделяется необходимое внимание со стороны органов местного самоуправления, там и население проявляет самый живой интерес.

Залогом дальнейшего развития публичных слушаний как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления и правового института, является совокупность нескольких факторов: отграничение слушаний от похожих форм участия населения в принятии управленческих решений, корректные правовые формулировки, положительная судебная практика, информированность населения, работа органов местного самоуправления, нацеленная на постепенное формирование самоуправленческих навыков и культуры самоуправления у граждан.

**В заключении** подчеркивается смысл проведенного исследования, указываются основные теоретические положения, обоснованные в диссертационной работе, и предложения по совершенствованию законодательства в исследуемой сфере.

***По теме диссертации опубликованы следующие работы:***

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных изданиях, указанных в перечне ВАК**

1. *Карагод Н. В.* Преемственность и комплексность правового регулирования общественных отношений, связанных с обсуждением населением проектов правовых актов и вопросов местного значения // Конституционное и муниципальное право. – 2010. - № 2. – С. 5-9.

**Монография, статьи и тезисы докладов, опубликованные в иных научных журналах и изданиях**

1. *Наседкина Н. В.* Некоторые практические вопросы организации территориального общественного самоуправления в свете нового федерального законодательства // Правовое регулирование территориального общественного самоуправления: Учебно-практическое пособие / Под общ. ред. д.ю.н., проф. С.В. Нарутто – Хабаровск, 2004. – С. 92 – 97.
2. *Наседкина Н. В.* Публичные слушания – новая форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления (значение, цели, порядок организации и проведения // Материалы научно-практической конференции «Региональное законодательство : опыт, проблемы, перспективы» 12 октября 2004 г. - Благовещенск, Амурский областной Совет народных депутатов, 2004. – С.63 - 69.
3. *Карагод Н. В.* Некоторые результаты действия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: проблемы и перспективы // Устойчивость и безопасность в экономике, праве, политике стран Азиатско-тихоокеанского региона : материалы международного молодежного симпозиума. 4-6 октября 2005 г. Часть 2 / под науч. ред. канд. филос. наук., проф. В.А. Лихобабина, д-ра экон. наук, проф. М.И. Разумовской; пер на англ. Э.Л. Денисовой, Л.Ю. Новаковой. – Хабаровск : РИЦ ХГАЭП, 2005. – С. 42 - 47.
4. *Карагод Н. В.* О проблемах организации местного самоуправления в Амурской области // Роль юридического образования и науки в формировании российского гражданского общества и правового государства : сборник материалов юбилейной научно – практической конференции, посвященной 65–летию юридического факультета ХГАЭП «Роль юридического образования и науки в формировании российского гражданского общества и правового государства» /под общ. ред. профессора С.В. Нарутто и профессора В.Н. Ширяева. – Хабаровск: РИЦ ХГАЭП,2005. – С. 89 - 91.
5. *Карагод Н. В.* Возможность реализации населением публично-властных полномочий как критерий разграничения форм участия населения в осуществлении местного самоуправления и форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления // 100 лет российскому парламентаризму : материалы научно-практической конференции. – Хабаровск : РИЦ ХГАЭП, 2006. – С. 78 - 83.
6. *Карагод Н. В.* Публичные слушания как межотраслевой правовой институт // Материалы научно-практической конференции, посвященной 10-летию со дня образования Биробиджанского филиала ХГАЭП и 70-летию со дня образования г. Биробиджана «Актуальные проблемы развития местного самоуправления» 4-5 октября 2007 г. - Хабаровск, 2007. – С.168 - 171.