



ПРАВО

УДК 349.414

ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ КАК ФОРМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Н. Н. Аверьянова

Саратовский государственный университет
E-mail: Averyanovann@mail.ru

В статье идет речь о такой форме участия населения в решении вопросов местного значения, как публичные слушания. На примере земельных отношений исследуются проблемные аспекты теоретического и практического характера, возникающие в процессе реализации данного правового института. В частности, определяются круг вопросов, для решения которых необходимо проведение публичных слушаний, а также юридическая сила заключения, вынесенного по результатам публичных слушаний. Даются рекомендации по совершенствованию законодательства о публичных слушаниях.

Ключевые слова: публичные слушания, вопросы местного значения, земельное, градостроительное законодательство, результаты публичных слушаний.

Public Hearings as a form of Interaction of the Power and Society in the Sphere of Regulation of the Land Relations

N. N. Averianova

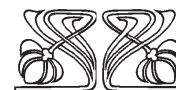
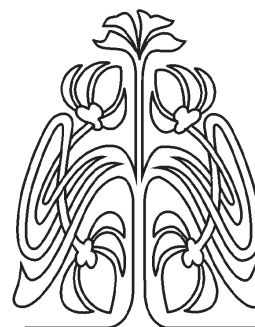
There is a speech about such form of participation of the population in the solution of questions of local value as public hearings in this article. On the example of the land relations the problem aspects of theoretical and practical character arising in the course of realization of this legal institute are investigated. In particular, the circle of questions which decision requires carrying out public hearings, and also validity of the conclusion which has been taken out by results of public hearings is defined. Recommendations about

Key words: public hearings, questions of local value, land, town-planning legislation, results of public hearings.

Публичные слушания сегодня являются наиболее перспективной формой взаимодействия власти и общества при регулировании земельных отношений. Земельный вопрос наиболее близок населению, поэтому, принимая то или иное решение, власть должна учитывать мнение большинства граждан.

Публичные слушания сегодня – это развивающийся институт. Однако практика их проведения в России уже имеется.

Так, на сегодняшний день законодательством предусмотрено обязательное проведение общественных (публичных) слушаний в сфере земельных отношений: при установлении публичного сервитута на земельный участок (ст. 23 Земельного кодекса), при утверждении генеральных планов городов, правил землепользования и застройки муниципальных образований, для предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, а также при подготовке документации по планировке территории, разрабатываемой на основании решения органа местного самоуправления поселения или органа



НАУЧНЫЙ
ОТДЕЛ





местного самоуправления городского округа (ст. 28, 30, 39, 46 Градостроительного кодекса РФ).

Таким образом, обязанность проведения публичных слушаний в основном закреплена в градостроительном законодательстве, хотя решаются по результатам таких слушаний, безусловно, вопросы не только строительные, но и земельные.

Как в теории, так и практике имеется немало проблем, связанных с реализацией этого института. Первая проблема, которая «всплывает на поверхность», – это терминология. Так, в земельном законодательстве используется термин «общественные слушания», а в градостроительном – «публичные слушания».

Попробуем разобраться в данном явлении. Законодательных определений данных понятий не существует. Их предлагает наука. Так, по мнению М. А. Очеретиной, публичные слушания являются урегулированной нормами права формой участия населения публичных образований (муниципальных образований, административно-территориальных образований либо страны в целом) в осуществлении публично-властных функций путем открытого непосредственного обсуждения проектов правовых актов и других общественно значимых проблем и вынесения по ним рекомендаций, обязательных для учета компетентными органами власти при принятии соответствующих решений¹.

Под общественными слушаниями, считает М. Н. Малеина, следует понимать способ выявления мнения населения по вопросам, затрагивающим государственные, общественные интересы и (или) интересы жителей соответствующей территориальной единицы с целью информирования и обеспечения участия в обсуждении и принятии решения².

Если опираться на признаки данных институтов, обозначенные в законодательстве, то в Градостроительном кодексе определено, что публичные слушания проводятся в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства. Порядок же организации и проведения публичных слушаний определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования (ст. 28, п. 12 ст. 31 Градостроительного кодекса). Кроме того, Градостроительный кодекс закрепляет некоторые правила по организации и проведению публичных слушаний.

Что касается общественных слушаний, то в Земельном кодексе, кроме упоминания о них, других положений не имеется. Отмечается, что порядок проведения общественных слушаний в законодательстве пока не определен³.

Существует мнение, что «публичные» и «общественные» слушания – это разные формы участия населения в принятии решений по общественно значимым вопросам⁴. Стоит отметить, что термином «публичные слушания» в градостроительном законодательстве и в законодательстве о местном самоуправлении в настоящее время обозначается обсуждение проектов правовых актов органов местного самоуправления с участием жителей города⁵. «Общественные слушания» – это обсуждение иных вопросов местного значения.

Однако, по нашему мнению, и публичные, и общественные слушания имеют одинаковую природу и назначение. У них одна цель: в глобальном смысле – это реализация принципа демократии, народовластия, и непосредственная цель – выяснение мнения населения по конкретно обозначенному вопросу жизнедеятельности общества в рамках регулирования земельных отношений.

Отсюда следует вывод, что «публичные» и «общественные» слушания – это один и тот же правовой институт в России. В связи с этим считаем необходимым объединить указанные на сегодняшний момент разные явления в одно. Поэтому в рамках данной работы стоит выяснить, каким же термином лучше определять данный правовой институт: слушания все же «публичные» или «общественные». В словаре Ушакова⁶ термин «публичный» означает «совершающийся в присутствии общества, публички, открытый, гласный», термин же «общественный» имеет много значений, которые зависят от того существительного, которое за ним следует. Не вдаваясь в лингвистические тонкости, стоит отметить, что термин «публичные» является более предпочтительным, потому что в данном мероприятии (слушаниях) принимают участие не только представители общества, но и иные лица, например представители власти. Поэтому стоит выработать собственное определение публичных слушаний, в которых предмет обсуждения будет изложен широко. Публичные слушания – это предусмотренная законом форма взаимодействия власти и общества по обсуждению правовых актов местного значения, а также решению иных вопросов, затрагивающих права и законные интересы местного населения.

Публичные и общественные слушания, на наш взгляд, нельзя путать с общественным обсуждением как отдельной формой участия населения в принятии решений в рамках регулирования земельных отношений. Общественное обсуждение также имеет целью выяснение мнения населения по тому или иному вопросу, но в отличие от первых оно им и ограничивается. Общественное обсуждение – это более творческий процесс, на него, как правило, не выносятся вопросы, требующие однозначного ответа. В результате общественного обсуждения появляются новые мнения,



взгляды, критика предложенного органами власти варианта, которые носят рекомендательный характер. Поэтому на общественное обсуждение выносятся, как правило, проекты федеральных законов, и в настоящее время этот процесс даже регламентирован⁷. В общественном обсуждении может принимать участие неограниченный круг лиц, публичные же слушания проводятся для обсуждения вопросов местного значения, то есть с участием жителей определенной территории.

Стоит отметить и принципиально различные последствия публичных слушаний и общественных обсуждений. Результаты первых являются более значимыми для органов власти при принятии решений. Они облакаются в определенную форму – оформляются протоколом. Хотя отмечается, что результаты и носят для органов местного самоуправления рекомендательный характер⁸ (об этом говорят и муниципальные правовые акты⁹), все же они обязательны для рассмотрения и учета при принятии ими соответствующего решения.

Однако, по нашему мнению, из анализа п. 9 ст. 28 Градостроительного кодекса следует, что все же результаты публичных слушаний являются одним из решающих факторов при принятии решения об утверждении генерального плана поселения главой администрации. Что же касается общественного обсуждения, здесь, без сомнения, их результаты носят рекомендательно-информационный характер.

Возвращаясь к вопросу о силе заключения по результатам публичных слушаний и его роли при принятии решения органами власти, то очевидно, что федеральное законодательство прямого однозначного ответа на этот вопрос не дает. Так, нельзя однозначно понимать формулировку «орган власти принимает решение с учетом результатов публичных слушаний». Несомненно, закон должен содержать положения, исключающие двойное толкование.

Не стоит забывать, что проведение публичных слушаний может быть как требованием закона, так и инициировано гражданским обществом. По нашему мнению, концепция учета результатов публичных слушаний должна быть сведена к следующему: если проведение публичных слушаний предусмотрено законом и они были проведены надлежащим образом, то их результат должен быть обязателен для органов местного самоуправления. Если же публичные слушания инициированы населением, то их заключение должно носить рекомендательный характер.

Конституционный суд определил, что публичные слушания, по смыслу ст. 3 Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, которым регулируется их проведение, не являются формой осуществления власти населением¹⁰. И действительно, пока их результаты будут носить рекомендательный характер, о форме

осуществления демократии не может идти речь. Однако, по нашему мнению, нужно стремиться к обратному.

Немало проблем возникает и при применении действующих положений законодательства о публичных слушаниях. Так, вызывают недоумение и некоторые положения Градостроительного кодекса, в частности п. 18 ст. 24, в соответствии с которым внесение в генеральный план коррективов, предусматривающих изменение границ населенных пунктов в целях жилищного строительства или определения зон рекреационного назначения, осуществляется без проведения публичных слушаний. На наш взгляд, данная норма нарушает права и интересы местного населения. Таким образом, в соответствии с положениями Градостроительного кодекса принимать генеральный план поселения следует только по результатам публичных слушаний, а потом в него можно вносить многочисленные изменения без учета мнения общественности.

В земельном же законодательстве роль публичных слушаний на сегодняшний день минимальна, хотя представляется, что имеется немало вопросов, разрешение которых могло бы выноситься на суд общественности, например, вопросы, связанные с изъятием земельных участков для государственных и муниципальных нужд. В настоящее время законодательством не предусмотрена в качестве обязательной процедура проведения публичных слушаний при изъятии земель.

В целом, и при проведении публичных слушаний возникает немало проблем. И несмотря на то, что публичные слушания, особенно в сфере земельных отношений, являются в большей степени инструментом решения местных задач, решить большинство проблем мог бы федеральный рамочный закон о публичных слушаниях. Поэтому необходим единый базовый универсальный акт, посвященный публичным слушаниям, который бы стал основой для местного нормотворчества. В нем должны быть исчерпывающе отражены все вопросы, связанные с процессом организации и проведения таких слушаний. Если на той или иной территории существуют особенности (климатические, национальные, территориальные), которые необходимо учитывать при проведении публичных слушаний, они могут быть отражены в местных нормативных актах.

Примечания

¹ См.: *Очеретина М. А.* Понятие и структурный анализ института публичных слушаний как формы участия населения в осуществлении публичной власти // *Рос. юстиция.* 2008. № 6. С. 30.

² См.: *Малеина М. Н.* Правовые аспекты установления и прекращения публичного земельного сервитута // *Журн. рос. права.* 2004. № 12.



- ³ См.: *Крассов О. И.* Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) : 2-е изд., перераб. М. : Норма, 2009.
- ⁴ См.: *Помещикова С. А.* Учет мнения граждан на публичных слушаниях // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 20. С. 49.
- ⁵ См.: Решение Саратовской городской Думы от 16.11.2005 г. № 65-633 (ред. от 28.05.2009 г.) «О Положении о публичных слушаниях в городе Саратове» // Саратовская панорама. 2005. № 10(40), спецвып.
- ⁶ Толковый словарь русского языка : в 4 т. / под ред. Д. Н. Ушакова. Репринт. изд. М., 2000. Т. 3. С. 432.
- ⁷ См.: Об утверждении «Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» : постановление Правительства РФ от 22.02.2012 г. № 159 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 10, ст. 1247.
- ⁸ См.: *Дементьева О. А.* О регламентации института публичных слушаний в муниципальных образованиях // Журн. рос. права. 2010. № 11. С. 44 ; *Ежукова О. А.* Публичные слушания по вопросам местного значения в городе Москве : основы правового регулирования и практика // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 65.
- ⁹ В соответствии с п. 1.15 Решения Саратовской городской Думы от 16.11.2005 г. № 65-633 «О Положении о публичных слушаниях в городе Саратове» решения публичных слушаний носят для органов местного самоуправления рекомендательный характер.
- ¹⁰ См.: Определение Конституционного суда РФ от 15.07.2010 г. № 931-О-О «По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга “О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге”, статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга “О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге”» // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2011. № 2.

УДК 351.88:339.543

МЕЖДУНАРОДНОЕ ТАМОЖЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В УСЛОВИЯХ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА И ЕДИНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА

О. Ю. Апарина, Т. Г. Касаева

Саратовский государственный университет
E-mail: apparina@mail.ru, tamara-kasaeva@mail.ru



В статье рассматриваются вопросы международной таможенной интеграции. Анализируются достигнутые результаты в унификации таможенных процедур в рамках СНГ. Значительное внимание уделено перспективам международного сотрудничества в области таможенного дела в условиях Таможенного союза и Единого экономического пространства.

Ключевые слова: международное таможенное сотрудничество, Таможенный союз, Единое экономическое пространство.

The International Customs Cooperation in the Conditions of the Customs Union and Uniform Economic Space

O. Yu. Aparina, T. G. Kasaeva

In article consider questions of the international customs integration. The reached results in unification of customs procedures within the CIS are analyzed. The considerable attention is given to prospects of the international cooperation in the field of customs matter in conditions of the Customs union and uniform economic space.

Key words: international customs cooperation, Customs Union, Uniform economic space.

Более двух лет функционирует Таможенный союз между Россией, Республикой Казахстан и

Республикой Беларусь, и на сегодняшний день, на наш взгляд, представляется важным подвести определенные итоги такого сотрудничества. Не секрет, что в последнее время отечественная правовая наука разнонаправленно оценивает результат и перспективу развития таможенного взаимодействия в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ), в том числе в рамках Таможенного союза (ТС) и формирующегося Единого экономического пространства (ЕЭП). Новая волна интереса к данной проблематике была вызвана вступлением Российской Федерации во Всемирную торговую организацию. Средства массовой информации, впрочем, как и органы государственной власти, достаточно скупо освещали условия вступления в ВТО, порождая сомнения в целесообразности данной интеграции, которая зиждется, прежде всего, на макроэкономических показателях.

Напомним, что создание СНГ изначально преследовало своей целью создание общего рынка товаров и услуг, последнее невозможно без соответствующей унификации таможенных процедур.