

Упоров И.В. Организационно-правовые основы проведения депутатских слушаний в муниципальных образованиях // Академия педагогических идей «Новация». – 2018. – №6 (июнь). – АРТ 221-эл. – 0,3 п. л. – URL: <http://akademnova.ru/page/875548>

РУБРИКА: ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 342

Упоров Иван Владимирович,

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

г. Краснодар, Российская Федерация

uporov@list.ru

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОВЕДЕНИЯ
ДЕПУТАТСКИХ СЛУШАНИЙ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЯХ**

Аннотация: В статье раскрывается институт депутатских слушаний на муниципальном уровне. Анализируются нормы ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г., материалы правоприменительной практики, муниципальные правовые акты, регулирующие данную сферу общественных отношений, научные труды по заявленной теме. Выявляются проблемные вопросы, обосновываются предложения по их решению.

Ключевые слова: депутатские слушания, местное самоуправление, муниципальное образование, обсуждение, закон, кодекс, депутат, муниципальный правовой акт, представительный орган.

Uporov Ivan Vladimirovich,
Doctor of History, Candidate of Law, Professor
Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia
Krasnodar, Russian Federation

ORGANIZATIONAL-LEGAL FRAMEWORK OF THE CONDUCT DEPUTY HEARINGS IN MUNICIPAL EDUCATION-NINAH

Abstract: The article reveals the institution of deputy hearings at the municipal level. The norms of the Federal Law "On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" of October 6, 2003, materials of law enforcement practice, municipal legal acts regulating this sphere of public relations, scientific work on the stated subject are analyzed. Problem issues are identified, proposals for their solution are justified.

Key words: deputy hearings, local government, municipal education, discussion, law, code, deputy, municipal legal act, representative body.

В практике функционирования органов местного самоуправления проведение публичных слушаний в порядке ст. 28 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] (далее – ФЗ 2003 г.) является уже повседневной практикой. Соответствующие нормативно-правовые акты, регулирующие организацию и проведение публичных слушаний, приняты уже, вероятно, во всех муниципальных образованиях. Вместе с тем нужно иметь в виду, что указанная повседневность в значительной, если не в решающей, степени обеспечивается тем обстоятельством, что по ряду вопросов публичные слушания являются обязательными, в частности, на публичные слушания

должны выноситься: проект устава муниципального образования; «проект местного бюджета и отчет о его исполнении; проект стратегии социально-экономического развития муниципального образования ... проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ, проекты правил благоустройства территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки» (ч. 3 ст. 28 ФЗ 2003 г.). И такого рода обязательные публичные слушания проводятся как правило при минимальной численности участников (буквально несколько человек) и в литературе справедливо указывается на их излишнюю бюрократизации [2, с. 19].

В этом контексте другой вид слушаний – депутатские слушания - отличаются прежде всего тем, что, в отличие от публичных слушаний, не являются обязательными и не имеют законодательного регулирования, а их проведение определяется, как правило, регламентами представительных органов муниципальных образований и/или специальными муниципальными правовыми актами. Поэтому внешнее совпадение публичных и депутатских слушаний (открытое обсуждение важных для местного самоуправления проблем) не дает основания для их юридического тождества, то есть, они представляют собой самостоятельные формы

осуществления местного самоуправления. Депутатские слушания проводятся, как это следует из названия, с участием муниципальных депутатов, при этом депутатские слушания как форма депутатской деятельности характеризуется определенной системой, включающей в себя субъектов депутатских слушаний, объекты слушаний, предметы слушаний [3, с. 38].

При этом, однако, несмотря на достаточно широкую практику депутатских слушаний, в муниципальных правовых актах и научных трудах нам не удалось встретить в достаточной мере обоснованного определения депутатских слушаний. Так, в одном из методических изданий указывается, что депутатские слушания представляют собой коллективное обсуждение депутатами с участием представителей местной администрации, научных организаций, общественности актуальных проблем обеспечения жизнедеятельности муниципального образования, по которым имеется много точек зрения и альтернативных вариантов их возможного решения [4, с. 26]. Однако здесь не учитывается субъект проведения таких слушаний, не в достаточной мере отражены возможные участники. В другом методическом издании указывается, что «депутатские слушание обеспечивают тщательное изучение сложных общественных проблем, дают возможность привлечь к этому процессу ученых, специалистов-экспертов и выработать предварительную единую позицию депутатского корпуса перед принятием муниципального правового акта. Также целью депутатских слушаний может быть рассмотрение хода исполнения муниципальных правовых актов по итогам проведенных контрольных мероприятий. Депутатские слушания позволяют выработать основные направления муниципальной политики по различным актуальным вопросам социально-экономического развития муниципальных образований. Сущность

депутатских слушаний состоит в коллективном обсуждении депутатами с участием представителей местной администрации, общественности, научных организаций актуальных проблем, связанных с обеспечением жизнедеятельности муниципального образования, по которым имеется много точек зрения, альтернативных вариантов их возможного решения» [5, с. 27]. С такой позицией следует согласиться. С учетом изложенного, мы полагаем целесообразным полагать под депутатскими слушаниями на муниципальном уровне форму осуществления депутатами своей деятельности, предусматривающая проведение, как правило, постоянными депутатскими комиссиями обсуждения различных вопросов социально-экономической жизни муниципального образования общественности, специалистов, экспертов и других заинтересованных лиц.

В муниципальных правовых актах депутатские слушания находят весьма различное по объему и содержанию регламентацию. Так, в Положении о постоянных депутатских комиссиях Думы Анучинского муниципального района Приморского края в ст. 2 указывается, в частности, что «постоянные депутатские комиссии: подготавливают вопросы для вынесения на депутатские слушания, непосредственно организуют и проводят депутатские слушания; по результатам проведенных депутатских слушаний его участники принимают рекомендации, которые обязательны для рассмотрения государственными и общественными органами, учреждениями и организациями; приглашают на депутатские слушания представителей местной администрации района, органов государственной власти, предмет ведения которых касается вопроса, вынесенного на депутатские слушания» [6]. Обращает на себя внимание положение об обязательности рассмотрения выработанных на депутатских слушаниях рекомендаций, что, несомненно, повышает авторитет депутатских

слушаний, но одновременно повышает ответственность тех постоянных депутатских комиссий, которые являются организаторами депутатских слушаний. Как мы полагаем, исходя из того, что депутаты являются представителями народа (в данном случае в масштабе муниципального образования), при рассмотрении рекомендаций депутатских слушаний соответствующие органы, организации и должностные лица должны мотивировать свой ответ, в связи с чем в соответствующих муниципальных правовых актах целесообразно отразить обязательность мотивированного ответа организаторам депутатских слушаний.

В ряде муниципальных образований довольно подробно регулируется порядок проведения депутатских слушаний. Так, согласно ст. 43.1 Регламента работы Собрании депутатов Пластовского муниципального района указывается, что «депутатские слушания проводятся собранием по инициативе постоянных комиссий, а также депутатских объединений. Информация о повестке депутатских слушаний, месте и времени их проведения направляется в средства массовой информации района либо размещается на информационных стендах в срок не позднее, чем за 10 дней до проведения депутатских слушаний. Депутатские слушания непосредственно ведут председатель Собрании депутатов, его заместитель либо председатель соответствующей постоянной депутатской комиссии Собрании депутатов. Председательствующий на слушаниях предоставляет слово для выступления депутатам Собрании и приглашенным лицам, следит за порядком обсуждения, выступает с сообщениями. Депутатские слушания открываются кратким вступительным словом председательствующего на слушаниях, который информирует о сути обсуждаемого вопроса, его значимости, а также о порядке проведения заседания, составе приглашенных лиц. Затем с докладом продолжительностью до 20 минут

выступает член соответствующей постоянной депутатской комиссии Собрания депутатов Пластовского района, являющейся инициатором проведения депутатских слушаний, после чего выступают другие участвующие в слушаниях депутаты Собрания депутатов и приглашенные на депутатские слушания лица. После выступлений приглашенных лиц следуют вопросы от депутатов Собрания депутатов и других участников депутатских слушаний и ответы на них. Вопросы могут задаваться как в письменной, так и в устной форме. Приглашенные лица не могут вмешиваться в ход депутатских слушаний, прерывать их аплодисментами или выкриками. Председательствующий может удалить таких нарушителей из зала, где проводятся депутатские слушания. Продолжительность депутатских слушаний устанавливается исходя из характера поставленных на обсуждение вопросов. Постоянная комиссия Собрания депутатов, организующая слушания, может прервать проведение депутатских слушаний и перенести их продолжение в другое время. Проведение депутатских слушаний в дни заседаний Собрания депутатов района не допускается. Депутатские слушания завершаются принятием рекомендаций по вынесенному на обсуждение вопросу, которые принимаются путем одобрения большинством голосов от принявших участие в слушаниях депутатов Собрания. Во время депутатских слушаний ведется протокол, который после окончания депутатских слушаний подписывается председательствующим. Об открытых депутатских слушаниях сообщается в средствах массовой информации либо на информационных стендах. Рекомендации, принятые на депутатских слушаниях, могут быть опубликованы в печати. В целях реализации принятых на депутатских слушаниях рекомендаций на очередном заседании Собрание депутатов района может принять соответствующее решение» [7]. Столь подробное

регулирование процедуры обсуждений вопросов на депутатских слушаниях представляется все же излишним, поскольку имеется довольно прочно сложившаяся практика ведения такого рода собраний. Но, главное, конечно, в том, чтобы были выдержаны основные демократические принципы, дающие возможность участникам слушаний высказать свое мнение по обсуждаемому вопросу.

Однако одно положение представляется неоднозначным - речь идет о том, что рекомендации по вынесенному на обсуждение депутатских обсуждений вопросу принимаются путем одобрения большинством голосов от принявших участие в слушаниях депутатов представительного органа местного самоуправления. На наш взгляд, здесь имеет место некоторое ущемление интересов иных участников депутатских слушаний. Дело в том, что депутатские слушания по своей сущности предполагают участие в обсуждении не только депутатов, но и других заинтересованных лиц, без которых депутатские слушания трансформировались в обычные заседания постоянных депутатских комиссий или совещание депутатов представительного органа, и которые позволяют квалифицировать совместное совещание депутатов и указанных лиц как депутатские слушания, и в участии этих лиц заинтересованы сами депутаты и постоянные депутатские комиссии – с тем, чтобы расширить понимание обсуждаемой проблемы от различных представителей общества и принять впоследствии более взвешенное и эффективное решение. В этом контексте М.Г. Никитенко отмечает, что, исходя из сути депутатских слушаний результирующий итоговый документ таких слушаний должен содержать интегрированное воззрение по обсуждаемому вопросу всех участников депутатских слушаний, а не только депутатов [8, с. 13]. Достаточно четко данный подход находит отражение в Регламенте совета муниципального

образования Кореновский район (Краснодарский край) в ст. 51 указывается, что депутатские слушания заканчиваются «принятием рекомендаций по обсуждаемому вопросу, рекомендации депутатских слушаний принимаются путем одобрения большинством участников» [9]. Как видно, здесь все участники депутатских слушаний имеют возможность участвовать в принятии рекомендаций депутатских слушаний. И действительно, мы считаем ошибкой игнорирование в этом деле мнения «иных участников» депутатских слушаний, поскольку если на депутатских слушаниях при принятии рекомендаций по итогам обсуждения голосуют только депутаты, превращая тем самым остальных участников слушаний в статистов, то теряется смысл вообще принимаемых рекомендаций депутатских слушаний, и получается, что депутаты принимают рекомендации сами для себе, что представляется алогичным, поскольку депутатские слушания в этом смысле являются своеобразной внешней экспертизой общественно значимой для муниципального образования проблемы, которая, как отмечает А.П. Мазуренко, способствует выбору депутатами наиболее оптимального решения проблемы [10, с. 83]. При этом ничуть не умаляется роль депутатов, которая заключается здесь в том, что именно они определяют проблему для обсуждения и круг участников депутатских слушаний, и тем самым задают повестку дня, активно участвуют в обсуждении проблемы; указанные обстоятельства мы считаем принципиально важными, поскольку они позволяют такое обсуждение вполне правомерно называть депутатскими слушаниями, несмотря на то, что сами депутаты, как мы полагаем, не должны голосовать при принятии рекомендаций депутатских слушаний.

Говоря о практике деятельности постоянных депутатских комиссий по организации и проведению депутатских слушаний, приведем несколько примеров. Так, в Ханты-Мансийском районе были проведены депутатские слушания, в повестку дня которых включены следующие вопросы: «1. О ходе реализации плана мероприятий по подготовке объектов ЖКХ и социальной сферы Ханты-Мансийского района к работе в осенне-зимний период 2013-2014 годов; 2. Об итогах реализации в 2013 году долгосрочной муниципальной целевой программы «Развитие и модернизация жилищно-коммунального комплекса Ханты-Мансийского района на 2011-2015 годы» на 1 августа 2013 года; 3. О строительстве и капитальном ремонте объектов в рамках долгосрочной целевой программы Ханты-Мансийского района «Новая школа Ханты-Мансийского района на 2011 – 2013 годы и на период до 2015 года» в 2013 году. 4. О строительстве и капитальном ремонте объектов в рамках долгосрочной целевой программы Ханты-Мансийского района «Современное здравоохранение Ханты-Мансийского района» на 2011-2013 годы» в 2013 году» [11]. Как представляется, данные вопросы настолько разноплановые и настолько масштабные, что провести по ним полноценные депутатские слушания не представляется возможным. Более реальным представляется вариант, когда постоянная депутатская комиссия выносит в повестку дня депутатских слушаний один вопрос.

В муниципальной практике встречаются также ситуации, когда на депутатские слушания депутатскими комиссиями выносятся вопросы, которые трудно квалифицировать как актуальные проблемы жизнедеятельности муниципальных образований. Так, в начале 2012 г. на депутатские слушания в городе Сургут были вынесены одновременно следующие вопросы: о награждении Благодарственным письмом Думы города; о включении депутатов Думы города в состав конкурсной комиссии

для проведения открытых конкурсов на заключение инвестиционных соглашений в отношении объектов недвижимого имущества, находящихся в муниципальной собственности, либо для создания нового имущества с последующим получением его или его части в муниципальную собственность [12]. Такого рода вопросы, как нам представляется, не нуждаются в их обсуждении на депутатских слушаниях депутатами совместно со специалистами, экспертами, общественностью и т.д. — достаточно в обычном режиме постоянным комиссиям сформулировать свои предложения, а Думе города принять соответствующее решение.

Список использованной литературы:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.10.2017) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05. 06. 2018).
2. Михеева Т.Н., Михеев Д.С. Институт публичных слушаний в контексте принципа гласности местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. N 6. С. 17 - 22.
3. Никитенко М.Г. Правовое регулирование структурных элементов депутатских слушаний как организационной формы деятельности представительных органов // Конституционное и муниципальное право. 2006. N 9. С. 32-39.
4. Сборник методических материалов для депутатов представительных органов местного самоуправления Волгоградской области / Под. ред. О.В. Степанникова. Волгоград: Волгоградская областная дума, 2011.
5. Сборник методических материалов для депутата представительного органа муниципального образования Алтайского края. Барнаул: Алтайское законодательное собрание, 2010.
6. Положение о постоянных депутатских комиссиях Думы Анучинского муниципального района Приморского края (принято решением Думы Анучинского муниципального района Приморского края от 31. 05. 2005 г.) // Официальный сайт Думы Анучинского муниципального района Приморского края (дата обращения – 22. 10. 2016 г.).
7. Регламент работы Собрания депутатов Пластовского муниципального района Челябинской области (утвержден решением Собрания депутатов Пластовского муниципального района Челябинской области от 11. 10. 2007 г. № 219Ю в ред. от 21.02. 2012 г.) // Официальный сайт органов местного самоуправления Пластовского муниципального района Челябинской области (дата обращения – 11. 08. 2016 г.).

8. Никитенко М.Г. Депутатские (парламентские) слушания в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2006.

9. Регламент Совета муниципального образования Кореновский район Краснодарского края (утвержден решением Совета муниципального образования Кореновский район Краснодарского края от 29. 03. 2012 г. № 220) // Вестник органов местного самоуправления муниципального образования Кореновский район. 2012. N 4.

10. Мазуренко А.П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность. М.: Юрист, 2010.

11. Распоряжение главы Ханты-Мансийского муниципального района от 05.08. 2013 г. № 19-р «О проведении депутатских слушаний Думы Ханты-Мансийского муниципального района» // Официальный сайт органов местного самоуправления Ханты-Мансийского муниципального района (дата обращения – 03. 10. 2016 г.).

12. Протокол № 30 депутатских слушаний в Думе города Сургута от 21. 02. 2012 г. // Официальный сайт органов местного самоуправления города Сургута Ханты-Мансийского автономного округа (дата обращения – 21. 06. 2016 г.).

Дата поступления в редакцию: 11.06.2018 г.

Опубликовано: 16.06.2018 г.

© Академия педагогических идей «Новация», электронный журнал, 2018

© Упоров И.В., 2018