

ятность уголовного преследования и санкций. Основная ответственность за судебное преследование лиц, совершивших нарушения МГП, традиционно лежит на самих государствах. Однако в течение последних двух десятилетий были учреждены несколько международных уголовных судов и трибуналов, которые повысили эффективность судебных преследований и вероятность применения санкций за нарушения МГП в случаях, когда государства не могут или не желают принять на себя основную ответственность в этом отношении.

Каждый из обозначенных факторов может повлиять как в лучшую, так и в худшую сторону на развитие отношений между государствами, но при соблюдении их можно добиться политического решения любого конфликта.

Если бы воюющие стороны точно следовали положениям конвенций, призванных смягчить последствия вооруженных конфликтов и облегчить участь не участвующих в них либо вышедших из участия, а также активно сотрудничали или хотя бы шли на уступки по отношению к МККК и другим гуманитарным организациям, осуществляющим наблюдение и миссию помощи нуждающимся, то можно было бы минимизировать масштабы неблагоприятных последствий войны и постепенно лишить открытые вооруженные противостояния смысла.

1. Мишкуро, М.А. Соотношение понятий «война» и «вооруженный конфликт» в международном гуманитарном праве // Молодой ученый. – 2016. – № 8. – С. 763-765. – Режим доступа: <https://moluch.ru/archive/112/28160/>

2. Мельцер, Н. Международное гуманитарное право. Общий курс: учебно-справочное издание. Режим доступа: http://www.redcross.ru/sites/default/files/books/mezhdunarodnoe_gumanitarnoe_pravo_obschchiy_kurs.pdf

3. Женевские конвенции от 12 августа 1949 г. и Дополнительные Протоколы к ним. – М.: Знание, 1994. – 246 с.

УДК 34

А.Р. Галоян

ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

В статье исследуются актуальные аспекты публичных слушаний в муниципальных образованиях – социально значимого института, способствующего созданию эффективной системы муниципальной представительной демократии. Публичные слушания рассматриваются через призму публичного интереса жителей муниципальных образований, который выходит за пределы индивидуальной жизни личности и связан с интересом группы лиц, являющихся жителями того или другого муниципального образования. Автор приходит к выводу, что публичные слушания являются комплексным правовым институтом, представляющим собой естественное продолжение конституционных прав личности и регулирующим общественные отношения, касающиеся соблюдения публичных интересов жителей муниципальных образований посредством обсуждения ими проектов муниципально-правовых актов и вопросов местного значения. Интересы жителей муниципального образования, в котором проводятся публичные слушания, по своей форме представляют со-

бой общих единый интерес жителей муниципального образования как группы. На публичных слушаниях граждане вправе отстаивать потребность жителей муниципального образования, которая носит групповой характер и проявляется в рекомендациях по реализации общей цели, по достижению индивидуального блага для каждого отдельно взятого жителя муниципального образования через достижение общего блага для всего муниципалитета.

Ключевые слова: публичные слушания, муниципальное образование, публичный интерес, интерес группы, потребность, демократия.

PUBLIC HEARINGS IN MUNICIPALITIES

The article examines the current aspects of public hearings in municipalities as a socially significant institution that contributes to the creation of an effective system of municipal representative democracy. The author considers public hearings through the prism of public interest of residents of municipalities, which goes beyond the individual life of the individual, and is associated with the interest of a group of people who are residents of a particular municipality. The author comes to the conclusion that the Institute of public hearings is a complex legal institution, which is a natural continuation of the constitutional rights of the individual and regulates public relations relating to the public interest of residents of municipalities through their discussion of draft municipal legal acts and issues of local importance. The interests of the residents of the municipality in which public hearings are held are in their form a common common interest of the residents of the municipality as a group. At public hearings, citizens have the right to defend the needs of the residents of the municipality, which is a group character and is manifested in recommendations for the implementation of a common goal, to achieve an individual benefit for each individual resident of the municipality through the achievement of a common good for the entire municipality.

Key words: public hearings, municipality, public interest, group interest, need, democracy.

Одним из важнейших направлений развития нашего государства и модернизации российской государственности является создание эффективной системы муниципальной представительной демократии с целью повышения уровня и качества народного представительства во власти, наибольшего участия граждан в общественной жизни.

О.Е. Кутафин подчеркивал необходимость участия населения, особенно на уровне муниципалитетов, в принятии управленческих решений, поскольку это обусловлено «идеей самой демократии». Как верно отмечает ученый, местное самоуправление является формой власти народа¹.

¹ Кутафин, О.Е. Конституционное право России. Учебник. – Изд. 4-е, перераб. и доп. – М.: ТК «Велби»; Изд-во «Проспект», 2006. – С. 102.

С.П. Дуреев, исследуя природу и сущность «самоуправления» (и с ученым следует согласиться), отмечает, что самоуправление – одна из универсальных форм управления: являясь наиболее древней формой, оно «отвечает потребностям человеческого общества», оставаясь «наиболее эффективным принципом организации управления сложными социальными системами»².

Институт публичных слушаний, созданный с целью осуществления общественного контроля³, – это форма взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества. Он нашел применение в большинстве развитых стран мира⁴, а с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ⁵ действует на территории Российской Федерации.

Как известно, критерием качества деятельности органов власти на различных уровнях является законность принимаемых ими решений. Местные органы власти ближе к интересам граждан, живущих в пределах конкретного муниципалитета. В связи с этим на институты участия населения в осуществлении местного самоуправления приходится значительная функциональная нагрузка.

Как отмечает Е.С. Шугрина, публичные слушания являются наиболее востребованной формой участия местного населения в жизни муниципальных образований. Автор замечает, что активность населения в различных регионах разная, однако граждане муниципальных образований «заинтересованы в том, чтобы их позиция была донесена надлежащим образом до органов власти»⁶.

При этом публичные слушания – это важный инструмент, который позволяет легитимизировать решения местных властей, поскольку они призваны обеспечивать информационную открытость не только действий, но и самих решений органов местного самоуправления. При помощи института публичных слушаний создается взаимосвязь между населением и органами местного самоуправления, которая позволяет гражданам муниципалитета оказывать влияние на выработку принимаемых органами местного самоуправления решений. И хотя рекомендации, выработанные на публичных слушаниях населением муниципального образования, носят только рекомендательный характер, данный институт призван выявлять общественное мнение по значимым для населения вопросам при обсуждении проектов муниципальных правовых актов местного значения.

М.И. Васильева отмечает: «Публичность – это свойство... интересов, определяемых их общим (общественным) характером и государственным значением, государственной гарантией и защитой»⁷. Кроме того, публичность сочетает в себе социальные и государственные начала⁸.

По мнению Ю.А. Тихомирова, публичный интерес – это признанный и обеспеченный законом интерес «общности, удовлетворение которого служит гарантией ее существования и развития»⁹.

² Дуреев, С.П. Становление и развитие местного самоуправления: социально-философский анализ: Дис. ... канд. филос. наук. – Красноярск, 2004. – С. 11.

³ Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 28.07.2014. – № 30, ч. 1. – Ст. 4213.

⁴ См., например: Никифоров, А.А. Зоны охраны объектов культурного наследия – правовой инструмент сохранения исторической среды памятника истории и культуры // Культура: управление, экономика, право. – 2014. – № 3. – С. 3-11; Гриценко, Е.В. В поисках утраченных идеалов: российская муниципальная реформа и опыт Германии // Сравнительное конституционное обозрение. – 2014. – № 6. – С. 17-43.

⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 06.10.2003. – № 40. – Ст. 3822.

⁶ Шугрина, Е.С. Возможные направления повышения эффективности деятельности субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 3. – С. 23.

⁷ Васильева, М.И. Публичные интересы в экологическом праве: теория и практика правового регулирования: Автореф. дис. ... д-ра юридических наук. – М., 2003. – С. 11.

⁸ Там же. – С. 14.

⁹ Тихомиров, Ю.А. Публичное право. – М., 1995. – С. 55.

Д.Н. Горшунов полагает, что «публичный интерес – не просто сумма частных интересов, а значительная связь между совпадающими и не менее важными элементами законных интересов многих людей, исключая другие элементы, которые не являются значимыми для всех субъектов»¹⁰.

Являясь социально значимым институтом, институт публичных слушаний – это своего рода естественное продолжение конституционной охраны прав личности, а его осуществление, выходя за пределы индивидуальной жизни личности, связано с публичным интересом, т.е. интересом группы лиц, являющихся жителями того либо иного муниципального образования.

На публичных слушаниях граждане вправе отстаивать потребности жителей муниципального образования, которые имеют групповой характер и общую цель – достижение индивидуального блага для каждого отдельно взятого жителя муниципального образования через достижение общего блага для всего муниципалитета.

Представляется возможным на основании изложенного определить такие признаки публичных слушаний:

- 1) непосредственное участие в обсуждении вопросов, ставших предметом публичного слушания;
- 2) гласность и открытость доступа, поскольку цель проведения публичных слушаний – это прежде всего информирование общества и органов местного самоуправления по вопросам местного значения и выявление мнения населения по таким вопросам;
- 3) участие двух равноправных субъектов: а) населения муниципального образования, б) органов муниципального образования¹¹;
- 4) консультативный, рекомендательный характер публичных слушаний.

Таким образом, публичные слушания являются открытым и гласным обсуждением жителями муниципального образования с представителями органов власти вопросов местного значения, являющихся для его населения значимыми, с целью выявления мнения граждан муниципалитета по таким вопросам с последующим учетом его при принятии окончательного решения.

Согласно ст. 25 Закона № 212-ФЗ, публичные слушания должны проводиться по вопросам, относящимся к государственному и муниципальному управлению и касающимся таких сфер жизнедеятельности людей как, например, сфера охраны окружающей среды, градостроительство, закупки товаров для муниципальных нужд и т.д.

При этом ст. 28 Закона № 131-ФЗ закреплён перечень вопросов, которые в обязательном порядке подлежат вынесению на публичные слушания¹². Следует отметить, что данный перечень является открытым и может быть расширен. Представляется, что открытость перечня вопросов, которые могут (должны) выноситься на публичное слушание, связано с тем, что определить содержание и сферу публичных интересов довольно сложно. Во-первых, с точки зрения познания трудно обеспечить исчерпывающую полноту и точность его выражения. Во-вторых, непоследовательность и динамика развития политической и экономической сфер, многофакторный характер влияния, мобильность социального поведения также затрудняют установление параметров публичных слушаний и сфер их применения.

Порядок организации и проведения слушаний определен методическими рекомендациями¹³.

¹⁰ Горшунов, Д.Н. Интерес в частном праве: вопросы теории. – Казань, 2005. – С. 82.

¹¹ Киселев, К.В., Ляпустина, М.А., Руденко, В.Н. Публичные слушания в муниципальных образованиях. – Екатеринбург, 2007. – С. 10.

¹² Например, на публичные слушания должны выноситься: проект устава муниципального образования, проект местного бюджета и отчет о его исполнении, проекты планов и программ развития муниципального образования и др.

¹³ «Методические рекомендации органам государственной власти и органам местного самоуправления по вопросам реализации механизмов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» (утв. Минэкономразвития России). – URL: <http://www.economy.gov.ru> (дата обращения 24.08.2018 г.)

Процедура организации публичных слушаний включает следующие мероприятия:

1. Заблаговременное оповещение местного населения о времени и месте их проведения.
2. Заблаговременное ознакомление с вопросами, выносимыми на данное слушание, или с проектами муниципальных правовых актов, ставшими предметом публичного слушания.
3. Выделение средств на финансирование проведения публичных слушаний за счет местного бюджета.
4. Определение круга лиц, участвующих в слушании.
5. Иные мероприятия, обеспечивающие участие населения в публичных слушаниях.

Что касается порядка проведения публичных слушаний, то, как правило, они проводятся в форме открытого собрания¹⁴. Как справедливо отмечает С.С. Зенин, публичные слушания являются процессом обсуждения, который урегулирован правовыми нормами¹⁵. Соответственно, одним из основных критериев публичных слушаний является форма, при которой возможно непосредственное обсуждение.

Перед проведением публичных слушаний обязательны регистрация их участников, а также сформированные повестка дня и регламент проведения слушаний. Порядок принятия решений может быть в виде открытого голосования, а может проводиться путем раздачи бюллетеней участникам публичных слушаний. Обязательными аспектами являются также ведение протокола слушаний и опубликование их результатов.

Таким образом, изложенное позволяет сделать следующие выводы.

1. Институт публичных слушаний является социально значимым, комплексным правовым институтом, представляющим собой естественное продолжение конституционных прав личности и регулирующим общественные отношения, касающиеся соблюдения публичных интересов жителей муниципальных образований, посредством обсуждения ими проектов муниципально-правовых актов и вопросов местного значения.

2. Интересы жителей муниципального образования, в котором проводятся публичные слушания, представляют собой единый интерес жителей муниципального образования как группы. На публичных слушаниях граждане вправе отстаивать потребности жителей муниципального образования, имеющих групповой характер, достижение общей цели – индивидуальное благо для каждого отдельно взятого жителя муниципального образования и общее благо для всего муниципалитета.

¹⁴ См., например, Постановление городской думы г. Н. Новгорода от 21.09.2005 № 71 «О публичных слушаниях в городе Нижнем Новгороде» // День города. Нижний Новгород. – 2014. – № 81 (921), 10 октября; Закон Санкт-Петербурга от 04.06.2007 № 221-41 «О порядке проведения публичных слушаний по проекту бюджета Санкт-Петербурга и годовому отчету об исполнении бюджета Санкт-Петербурга» (принят ЗС СПб 16.05.2007) // Вестник администрации Санкт-Петербурга. – 2007. – № 7.

¹⁵ Зенин, С.С. Конституционно-правовое регулирование публичных слушаний в Российской Федерации: Дис. ...канд. юрид. наук. – М., 2011. – С. 36.