



**Именем Республики Марий Эл**

## **ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

### **Конституционного суда Республики Марий Эл**

**по делу о проверке соответствия Конституции Республики Марий Эл абзаца третьего пункта 4.1. Положения «О публичных слушаниях в городском округе «Город Волжск», утвержденного решением Собрания депутатов муниципального образования городского округа «Город Волжск» от 23 июня 2005 года № 84 в связи с запросом Уполномоченного по правам человека в Республике Марий Эл**

город Йошкар-Ола

25 мая 2016 года

Конституционный суд Республики Марий Эл в составе председательствующего А.М.Баранова, судей С.В.Масловой, Г.А.Михопаркина,

с участием Уполномоченного по правам человека в Республике Марий Эл И.С.Татариновой, обратившейся с запросом в Конституционный суд Республики Марий Эл, главы городского округа «Город Волжск» - председателя Собрания депутатов городского округа «Город Волжск» Н.А.Леньковой, представителя Собрания депутатов городского округа «Город Волжск» Л.Г.Циклаури, представителя Министерства юстиции

Республики Марий Эл Т.В.Шибаловой, представителя прокурора Республики Марий Эл А.А.Назарова,

руководствуясь статьей 95 Конституции Республики Марий Эл, пунктом 1 части первой статьи 3, статьями 34, 70, 82 и 83 Закона Республики Марий Эл «О Конституционном суде Республики Марий Эл», рассмотрел в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности абзаца третьего пункта 4.1. Положения «О публичных слушаниях в городском округе «Город Волжск».

Поводом к рассмотрению дела явилось обращение в форме запроса Уполномоченного по правам человека в Республике Марий Эл. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Республики Марий Эл оспариваемое в запросе нормативное положение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.В.Масловой, объяснения сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Республики Марий Эл - Т.В.Шибаловой, от прокурора Республики Марий Эл - А.А.Назарова, показания свидетеля А.А.Смирнова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный суд Республики Марий Эл

у с т а н о в и л:

1. Положение «О публичных слушаниях в городском округе «Город Волжск», утвержденное решением Собрания депутатов муниципального образования городского округа «Город Волжск» от 23 июня 2005 года № 84 (с последующими изменениями и дополнениями, действующее в редакции от 24 декабря 2015 года), в пределах полномочий, предоставленных федеральным законодательством и Уставом городского округа «Город Волжск», регулирует порядок проведения публичных слушаний в городском округе «Город Волжск». Текст Положения опубликован в газете «Волжская правда» от 14 июля 2005 года № 28 (7540).

Уполномоченный по правам человека в Республике Марий Эл оспаривает конституционность абзаца третьего пункта 4.1. Положения «О публичных слушаниях в городском округе «Город Волжск».

По мнению заявителя, абзац третий пункта 4.1. указанного Положения, предусматривающий регистрацию участников публичных слушаний не позднее, чем за 7 календарных дней до дня проведения публичных слушаний, противоречит Конституции Республики Марий Эл, ее статьям 18, 55 (часть 3) и 99 (часть 1), поскольку вводит ограничительные меры в виде предварительной, обязательной регистрации граждан в качестве участников публичных слушаний, тем самым необоснованно ограничивает круг участников публичных слушаний, изъявивших желание принять участие в обсуждении решений, затрагивающих их интересы, а также позволяет организаторам публичных слушаний отказывать гражданам в регистрации в качестве участников публичных слушаний в случае пропуска указанного срока.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного суда Республики Марий Эл по настоящему делу является нормативное положение абзаца третьего пункта 4.1. Положения «О публичных слушаниях в городском округе «Город Волжск», утвержденного решением Собрания депутатов муниципального образования городского округа «Город Волжск» от 23 июня 2005 года № 84.

Согласно статье 70 (части 2 и 3) Закона Республики Марий Эл «О Конституционном суде Республики Марий Эл» Конституционный суд принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого нормативного правового акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов. Конституционный суд принимает постановление только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части нормативного правового акта Республики Марий Эл, муниципального

нормативного правового акта, конституционность которого подвергается сомнению. При этом суд при принятии решения не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении.

2. Оспариваемое заявителем положение муниципального нормативного правового акта относится к вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (пункт «б» части 1 статьи 72). По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76).

В Республике Марий Эл признается и гарантируется местное самоуправление, под которым понимается самостоятельное, под свою ответственность, решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Республики Марий Эл, вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций. При этом конституционное право на участие в местном самоуправлении осуществляется путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и иные органы местного самоуправления (статьи 14, 98 и 99 (часть 1) Конституции Республики Марий Эл).

Указанным положениям Конституции Республики Марий Эл корреспондируют положения статьи 3 Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 года, ратифицированной Российской Федерацией 11 апреля 1998 года, которая определяет местное самоуправление как право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения (пункт 1); это право, осуществляемое

соответствующими советами или собраниями и подотчетными им исполнительными органами, не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом (пункт 2).

Понимание местного самоуправления как территориальной самоорганизации населения, призванной обеспечивать ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения, обуславливает, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, необходимость учета природы муниципальной власти как власти местного сообщества и особенностей институтов местного самоуправления как наиболее приближенных к населению. Субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти - непосредственно и через органы местного самоуправления - выступает население муниципального образования (Постановление от 2 апреля 2002 года № 7-П, Определения от 10 апреля 2002 года № 92-О, от 6 марта 2008 года № 214-О-П).

Нормативно-ценностной основой правотворческой и правоприменительной деятельности всех органов публичной власти и иных уполномоченных субъектов является Конституция Республики Марий Эл, из установлений которой о приоритете и высшей ценности человека, его прав и свобод, обязанности государства соблюдать и защищать эти права (статья 2) следует, что любое правовое регулирование должно сопровождаться укреплением механизмов этой защиты с тем, чтобы обеспечить максимально широкие гарантии реализации конституционных прав и свобод.

Соответствующие обязанности возлагаются - исходя из разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти - как на органы государственной власти, так и на органы местного самоуправления. При этом право гражданина участвовать в предоставленных законом пределах в обсуждении решений, затрагивающих его интересы, порождает возможность вступать в диалог с субъектами, осуществляющими властные

полномочия в целях отстаивания как личного, так и публичного (общественного) интереса. Такая характеристика конституционных основ взаимоотношений личности с обществом и государством в полной мере распространяется и на характеристику отношений, возникающих по поводу публичных слушаний.

Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) установлено, что публичные слушания, проводимые для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования, являются одной из форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Определении от 15 июля 2010 года № 931-О-О, к мерам, призванным обеспечивать реализацию гарантий права на местное самоуправление, относится выявление и учет мнения населения по вопросам, затрагивающим условия его проживания и жизнедеятельности. Федеральный законодатель не только предусмотрел проведение публичных слушаний, но и закрепил перечень вопросов, по которым оно является обязательным (пункт 3 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ), т.е. не зависит от усмотрения органов публичной власти или их должностных лиц. Будучи публично-правовым институтом, призванным обеспечить открытое, независимое и свободное обсуждение общественно значимых проблем (вопросов), имеющих существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования, публичные слушания не являются формой осуществления власти населением. Тем не менее они предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным

организациям и объединениям. Конечная цель такого обсуждения - выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта. Соответственно, процесс принятия управленческих решений становится более открытым для граждан, и эта открытость обеспечивается принудительной силой закона, обязывающего органы власти проводить публичные слушания по определенным вопросам.

В соответствии с частью четвертой статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений.

Федеральным законодательством регистрация участников публичных слушаний прямо не закреплена в качестве обязательного условия проведения публичных слушаний, и регулирование данного вопроса отнесено к полномочиям представительного органа муниципального образования, который при принятии правового акта не вправе действовать произвольно, а должен соотносить принимаемые решения с природой местного самоуправления, как публичной власти, наиболее приближенной к населению. Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях не раз обращал внимание на то, что при определении способов и условий реализации гражданами конституционно гарантированного права участвовать в осуществлении местного самоуправления не следует допускать необоснованного ограничения и искажения самой сути этих прав, с тем,

чтобы они не утратили свое реальное содержание. Публичные интересы, перечисленные в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, могут оправдывать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, адекватны, пропорциональны, соразмерны и необходимы для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, и не затрагивают само существо конституционного права, а органы публичной власти должны использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры. Цели одной только рациональной организации деятельности органов публичной власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод граждан (Постановления от 30 октября 2003 года № 15-П, от 22 июня 2010 года № 14-П, от 5 декабря 2012 года № 30-П, Определение от 10 марта 2016 года № 451-О и др.).

Следовательно, при регулировании вопросов порядка организации и проведения публичных слушаний представительный орган местного самоуправления обязан соблюдать вытекающее из Конституции Республики Марий Эл требование разумной соразмерности между используемыми средствами и поставленной целью, что предполагает необходимость введения в систему нормативного регулирования специальных механизмов, гарантирующих реальное соблюдение прав граждан.

Вытекающая из положений статьи 18 Конституции Республики Марий Эл обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления обеспечить реализацию мер правовой защиты различных групп населения республиканским правовым регулированием предполагает, что органы государственной власти и органы местного самоуправления при принятии законов и иных нормативных правовых актов должны гарантировать соблюдение прав граждан в полном объеме.

3. В соответствии с оспариваемым нормативным положением регистрация участников публичных слушаний осуществляется не позднее, чем за 7 календарных дней до дня проведения публичных слушаний.



Данная норма формально не исключает возможность участия в публичных слушаниях всех без исключения заинтересованных граждан, однако, вопреки части 3 статьи 55 Конституции Республики Марий Эл, носит ограничительный характер, поскольку фактически ставит решение вопроса об участии в публичных слушаниях в зависимость от заблаговременной регистрации, при этом граждане, желающие принять участие в публичных слушаниях, могут пропустить указанный срок по любым (объективным, как в случае, например, заболевания, служебной командировки и субъективным - забывчивости, занятости) причинам. В любом случае, реализация оспариваемой нормы может привести как к масштабному, так и единичному (что подтверждается показаниями свидетеля А.А.Смирнова) устранению из процедуры публичных слушаний жителей муниципального образования. Тем самым допущена нормативная предпосылка для создания необоснованных препятствий в реализации права граждан на участие в публичных слушаниях, как одной из форм конституционного права на участие граждан в осуществлении местного самоуправления.

Таким образом, нормативное положение абзаца третьего пункта 4.1. Положения «О публичных слушаниях в городском округе «Город Волжск», утвержденного решением Собрания депутатов муниципального образования городского округа «Город Волжск» от 23 июня 2005 года № 84, не соответствует Конституции Республики Марий Эл, ее статьям 2, 18, 55 (часть 3) и 99 (часть 1), в той мере, в какой оно препятствует реализации конституционного права граждан на участие в осуществлении местного самоуправления.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 61, 68, 69, 70, 71, 75 и 83 Закона Республики Марий Эл «О Конституционном суде Республики Марий Эл», Конституционный суд Республики Марий Эл

п о с т а н о в и л:

1. Признать абзац третий пункта 4.1. Положения «О публичных слушаниях в городском округе «Город Волжск», утвержденного решением Собрания депутатов муниципального образования городского округа «Город Волжск» от 23 июня 2005 года № 84 не соответствующим Конституции Республики Марий Эл.

2. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

3. Копию настоящего Постановления направить Уполномоченному по правам человека в Республике Марий Эл, в Собрание депутатов городского округа «Город Волжск», Главе городского округа «Город Волжск».

4. Согласно статье 74 Закона Республики Марий Эл «О Конституционном суде Республики Марий Эл» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти Республики Марий Эл.

Конституционный суд  
Республики Марий Эл