

УДК 342

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБСУЖДЕНИЙ МЕСТНОГО УРОВНЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ****В.А. БАТТ***(Представлено: П.В. СОЛОВЬЕВ)*

*Анализируется законодательство Республики Беларусь в сфере проведения общественных обсуждений локального уровня. По результатам этого анализа рассматриваются существующие проблемы регулирования общественных обсуждений, а также предлагаются пути их разрешения.*

Проведение общественных обсуждений является одной из форм прямой локальной демократии. Несмотря на это, в Законе Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 4 января 2010 г., № 108-З, отсутствует понятие «общественное обсуждение». Подразумевается, что данная форма локальной демократии входит в «иные формы участия граждан в государственных и общественных делах» [1].

Единственным законодательно закрепленным понятием «общественное обсуждение» в Республике Беларусь является понятие, находящееся в Положении о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, утвержденном Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 1 июня 2011 г., № 687. Согласно абз. 3 п. 3 данного положения «Общественное обсуждение – комплекс мероприятий, проводимых организатором общественного обсуждения и обеспечивающих информирование физических и юридических лиц об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, а также возможность выражения участниками общественного обсуждения своего отношения к решениям, заложенным в проектах, в целях учета общественных интересов и соблюдения прав физических и юридических лиц» [2].

Однако данное понятие является очень узким и не отображает основной цели проведения общественного обсуждения – выработка мнения жителей, консенсуса относительно той или иной проблемы.

Учитывая то, что с помощью общественного обсуждения может определяться общественное мнение, а общественное мнение – это совокупность мнений индивидов относительно общей проблемы, затрагивающей интересы какой-либо группы людей, или, другими словами, это своеобразный консенсус, зарождающийся из совпадающих между собой установок людей относительно проблемы, то объединив вышеуказанные понятия «общественное обсуждение» и «общественное мнение», а также придав им наиболее обобщенный вид, можно выработать универсальное понятие общественного обсуждения местного уровня.

Таким образом, общественное обсуждение местного уровня – комплекс мероприятий, проводимых организатором общественного обсуждения и обеспечивающих информирование физических и юридических лиц о состоянии дел соответствующей территории, а также возможность выражения участниками общественного обсуждения своего отношения к рассматриваемым проблемам, в целях выработки консенсуса относительно проблемы для дальнейшего ее разрешения, учета общественных интересов и соблюдения прав физических и юридических лиц.

Данное понятие может быть использовано при дальнейшем развитии локальной демократии и проведении общественных обсуждений в сферах, отличающихся от архитектурной, градостроительной и строительной деятельности.

Кроме того, Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» не регулирует порядок проведения общественных обсуждений местного значения.

В ходе анализа законодательства Республики Беларусь, было обнаружено, что общественные обсуждения местного уровня в обязательном порядке проводятся только в сфере архитектурной, градостроительной и строительной деятельности. Ст. 4 Закона «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» от 5 июля 2004 г., № 300-З, устанавливает, что «решения местных Советов депутатов, местных исполнительных и распорядительных органов по вопросам планирования и застройки населенных пунктов, жилищного строительства принимаются после проведения общественных обсуждений» [3]. В свою очередь порядок проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности регулируется вышеуказанным Положением о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности (далее – Положение).

Для того чтобы определить проблемы регулирования общественных обсуждений в данной сфере необходимо обратить внимание на основные нормы, закрепленные в Положении и проанализировать имеющиеся пробелы в регулировании проведения общественных обсуждений в сфере строительства.

Общественные обсуждения в данной сфере могут проводиться в двух формах: общественные обсуждения в форме информирования физических и юридических лиц и анализа общественного мнения и общественные обсуждения в форме работы комиссии.

«Общественные обсуждения в форме информирования физических и юридических лиц и анализа общественного мнения проводятся:

- для схем комплексной территориальной организации областей и иных административно-территориальных и территориальных единиц;
- генеральных планов городов, иных населенных пунктов и территориальных единиц;
- схем проектов планировки районов индивидуального жилищного строительства;
- детальных планов, разрабатываемых на территории, свободной от застройки;
- детальных планов, разрабатываемых на территории с застройкой, подлежащей сносу;
- архитектурно-планировочных концепций объектов строительства (при отсутствии детальных планов);
- проектов архитектурных конкурсов (по решению местных исполнительных и распорядительных органов)» [2].

При проведении общественного обсуждения в форме информирования физических и юридических лиц и анализа общественного мнения замечания и предложения участников общественного обсуждения регистрируются и направляются исполкомом (организатором общественного обсуждения) для рассмотрения, обобщения и подведения итогов на архитектурно-градостроительном совете, который формируется Министерством архитектуры и строительства, – по проектам, заказчиком которых является названное Министерство – или областным, Минским городским исполнительными комитетами, – по остальным проектам.

«По итогам рассмотрения замечаний и (или) предложений участников общественного обсуждения архитектурно-градостроительным советом составляется протокол общественного обсуждения в форме информирования физических и юридических лиц и анализа общественного мнения» [2].

Следует отметить, что на практике в протоколах действительно содержатся замечания и предложения граждан относительно проекта, на которые архитектурно-градостроительным советом даются ответы с объяснением возможности или невозможности учета данного замечания или предложения. Но в Положении об общественном обсуждении нет норм, содержащих обязанность учитывать мнение граждан советом или нести ответственность, если мнение не было учтено при принятии окончательного решения. Поэтому было бы целесообразным внести в Положение подобные дополнения, что будет являться гарантией учета мнения граждан при проведении общественных обсуждений.

«Общественные обсуждения в форме работы комиссии проводятся для детальных планов, разрабатываемых на территории существующих микрорайонов и кварталов жилой застройки, подлежащих реконструкции, и проектной документации на благоустройство дворовых территорий» [2]. Комиссия состоит из депутата местного Совета депутатов (с его согласия), представителей исполкома, «курирующие вопросы строительства, архитектуры и градостроительства, природных ресурсов и охраны окружающей среды, гигиены, эпидемиологии и общественного здоровья» [2], представителей разработчика и заказчика проекта. «В случае внесения инициативной группой физических лиц, проживающих на территории в пределах границ прилегающего микрорайона, квартала или группы кварталов жилой застройки, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих свою деятельность на такой территории, предложения о включении в состав комиссии их представителей организатором общественного обсуждения дополнительно включаются в состав комиссии эти представители (не более трех человек)» [2].

Здесь существует проблема представления населения при проведении обсуждения в данной форме. Несмотря на то, что ей рассматривается узкий круг вопросов, которые не имеют глобального значения, необходимо помнить, общественное обсуждение является формой осуществления прямой демократии, при которой предполагается непосредственное участие граждан.

Возможна следующая ситуация: граждане не собрали инициативную группу и не предложили свои кандидатуры для включения их в комиссию, и в то же время ни один из депутатов местного Совета депутатов не соглашается принять участие в обсуждении. Следовательно, население при обсуждении проекта никто не представляет, и представители исполнительного комитета, заказчика и разработчика могут принять решение не в пользу жителей соответствующей территории, что нарушает саму природу общественного обсуждения и прямой демократии в целом. Поэтому необходимо внести изменения в Положение, которые бы устанавливали обязательное участие как минимум одного депутата местного Совета депутатов, а также представителей граждан, выбранных жителями соответствующего дома, микрорайона, района и т.д.

Также Положением не урегулированы вопросы, связанные с инициативной группой граждан, т.е. им не урегулирован порядок формирования этой группы, выбора представителей в комиссию и порядок оформления таких результатов.

Еще одним недостатком является отсутствие норм, регулирующих порядок обжалования решений (протоколов) архитектурно-градостроительного совета и комиссии, которые могут не соответствовать мнению граждан, что должно вести к привлечению соответствующих лиц к ответственности. Добавление подобных регуляторов может стать еще одной гарантией стопроцентного учета мнения граждан при общественном обсуждении.

Таким образом, можно выделить такую существующую на данный момент проблему регулирования проведения общественных обсуждений, как наличие неурегулированных отношений, пробелов в данной сфере, которые не придают уверенности в правильности принимаемых решений. Данные недостатки позволяют государственным органам не учитывать мнение граждан. Чтобы этого избежать, необходимо внести изменения и дополнения в Положение, включающие нормы об обязанности учета мнения граждан, ответственности за несоблюдение этого правила, порядка обжалования принимаемых решений и нормы о регулировании деятельности инициативных групп в сфере общественных обсуждений. На основе этой усовершенствованной базы станет возможным более демократическое и продуктивное проведение общественных обсуждений не только по вопросам строительства и архитектуры, но и по вопросам принятия программ социально-экономического развития административно-территориальных единиц, местных налогов и местного бюджета.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 108-З : в ред. Закона Респ. Беларусь, 4 янв. 2016 г., № 348-З // Эталон–Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2006.
2. О порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности [Электронный ресурс] : Положение, утв. Постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 1 июня 2011 г., № 687: в ред. Постановления Совета Министров Респ. Беларусь, 10 февр. 2014 г., № 109 // Эталон–Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2006.
3. Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 5 июля 2004 г., № 300-З : в ред. Закона Респ. Беларусь, 31 дек. 2014 г., № 229-З // Эталон–Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2006.