



Именем  
Республики Татарстан

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА  
РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН**

**по делу о проверке конституционности части 2 статьи 4, взаимосвязанных положений абзаца второго части 1 статьи 6 и части 4 статьи 13, абзацев первого и второго части 4 статьи 7, взаимосвязанных положений части 5 статьи 9 Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений в муниципальном образовании «Зеленодольский муниципальный район» Республики Татарстан, утвержденного решением Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 20 мая 2020 года № 495, и приложения № 3 к данному Положению, а также указанного решения в целом в связи с жалобой гражданина А.В. Туганова**

город Казань

7 октября 2021 года

Конституционный суд Республики Татарстан в составе Председателя Ф.Г. Хуснутдинова, судей Ф.Р. Волковой, Э.М. Мустафиной, Г.Л. Удачиной, М.М. Хайруллина,

руководствуясь статьей 109 (часть четвертая) Конституции Республики Татарстан, частями пятой и девятой статьи 3, частью первой и пунктом 1 части второй статьи 39, статьями 68, 83, 100, 101 и 103 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан»,

рассмотрел в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности части 2 статьи 4, взаимосвязанных положений абзаца второго части 1 статьи 6 и части 4 статьи 13, абзацев первого и второго части 4 статьи 7, взаимосвязанных положений части 5 статьи 9 Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений в муниципальном образовании «Зеленодольский муниципальный

район» Республики Татарстан, утвержденного решением Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 20 мая 2020 года № 495, и приложения № 3 к данному Положению, а также указанного решения в целом.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина А.В. Туганова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли обжалуемые заявителем нормативные правовые положения Конституции Республики Татарстан.

Заслушав сообщение судьи-докладчика М.М. Хайруллина, объяснения сторон — гражданина А.В. Туганова, представителя органа, издавшего оспариваемый нормативный правовой акт, — начальника юридического отдела аппарата Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан Э.А. Нургалеевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный суд Республики Татарстан

**у с т а н о в и л :**

1. В Конституционный суд Республики Татарстан обратился гражданин А.В. Туганов с жалобой на нарушение его конституционных прав и свобод частью 2 статьи 4, взаимосвязанными положениями абзаца второго части 1 статьи 6 и части 4 статьи 13, абзацами первым и вторым части 4 статьи 7, взаимосвязанными положениями части 5 статьи 9 Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений в муниципальном образовании «Зеленодольский муниципальный район» Республики Татарстан, утвержденного решением Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 20 мая 2020 года № 495 (далее также — Положение), и приложения № 3 к данному Положению, а также указанным решением в целом.

Часть 2 статьи 4 Положения устанавливает, что инициатива населения по проведению публичных слушаний может исходить от группы граждан,

достигших возраста 18 лет и постоянно проживающих на территории Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан (далее также — Район), численностью не менее 100 человек.

Согласно взаимосвязанным положениям абзаца второй части 1 статьи 6 и части 4 статьи 13 Положения срок проведения публичных слушаний со дня опубликования муниципального правового акта о назначении публичных слушаний по проекту Устава муниципального образования «Зеленодольский муниципальный район» Республики Татарстан (далее также — Устав), проекту муниципального правового акта о внесении изменений в Устав составляет не менее 30 дней; публичные слушания по проекту Устава или проекту решения Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан (далее — также Совет Района) о внесении изменений и дополнений в Устав назначаются Советом Района и проводятся в сроки, установленные Уставом, но не ранее, чем через 15 дней после опубликования указанных проектов.

Абзацы первый и второй части 4 статьи 7 Положения предусматривают, что участниками публичных слушаний с правом выступления для аргументации своих предложений являются лица, подавшие письменные заявки не позднее чем за семь дней до даты проведения публичных слушаний; при подаче заявки на участие в публичных слушаниях с правом выступления участник представляет паспорт или документ, заменяющий паспорт, а также информацию о наименовании и адресе юридического лица и документ, подтверждающий полномочия представителя юридического лица — для юридических лиц.

В соответствии с частью 5 статьи 9 Положения обязательным итоговым документом является заключение по результатам публичных слушаний, форма которого приведена в приложении № 3 к Положению, которое составляется в 3-дневный срок, исчисляемый в рабочих днях, со следующего рабочего дня после проведения мероприятия; в заключении о результатах публичных слушаний должны быть указаны: вопрос (вопросы), выносимый на

рассмотрение; инициатор проведения мероприятия; дата, номер и наименование муниципального правового акта о назначении публичных слушаний, а также дата его официального опубликования; дата, время и место проведения заседания; информация об участниках публичных слушаний; итоговый вариант предложений и рекомендаций по решению вопроса (вопросов) местного значения, вынесенного на рассмотрение; результаты голосования участников.

Приложением № 3 к Положению установлена форма заключения о результатах публичных слушаний.

Как следует из жалобы и приложенных к ней копий документов, гражданин А.В. Туганов является жителем Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан, возглавляет территориальное общественное самоуправление «Загородная». Будучи постоянным участником публичных слушаний, проводимых в районе, он считает, что рассматриваемое Положение, регламентирующее их проведение, нарушает его конституционные права.

Так, по мнению заявителя, часть 2 статьи 4 Положения носит ограничительный характер ввиду громоздкости процедуры, затрудняющей собрать необходимое количество граждан (проведение заседания для создания инициативной группы, поиск соответствующего помещения, оформление протокола, подписного листа с подписями всех членов инициативной группы), отсутствия возможности обратиться с инициативой о проведении публичных слушаний группам граждан численностью менее 100 человек, подать документы в электронном виде.

Абзац второй части 1 статьи 6 Положения, устанавливающий, что срок проведения публичных слушаний по проекту Устава, проекту муниципального правового акта о внесении изменений в Устав со дня опубликования муниципального правового акта о назначении публичных слушаний составляет не менее 30 дней, и часть 4 статьи 13 Положения, предусматривающая, что публичные слушания назначаются и проводятся в

сроки, установленные Уставом, но не ранее, чем через 15 дней после опубликования проекта Устава или проекта решения Совета о внесении изменений и дополнений в Устав, по утверждению заявителя, противоречат друг другу. Он считает, что, исходя из хронологии, срок, исчисляемый от момента опубликования проекта Устава или проекта решения Совета Района о внесении изменений и дополнений в Устав до проведения публичных слушаний, не может быть меньше срока, исчисляемого от момента опубликования муниципального правового акта о назначении публичных слушаний до их проведения.

Как полагает гражданин А.В. Туганов, абзац первый части 4 статьи 7 Положения, предусматривающий, что право выступления на публичных слушаниях для аргументации предложений предоставляется участнику публичных слушаний при условии подачи им письменной заявки не позднее чем за семь дней до даты проведения публичных слушаний, является избыточным, и считает необходимым наличие возможности подачи заявки в день проведения публичных слушаний.

Также заявитель отмечает, что требование абзаца второй части 4 статьи 7 Положения о предъявлении паспорта или документа, заменяющего паспорт, при подаче указанной письменной заявки предполагает исключительно личное присутствие гражданина при ее подаче. Кроме того, он указывает на отсутствие возможности направления заявки на участие в публичных слушаниях с правом выступления в электронном виде.

По мнению гражданина А.В. Туганова, исходя из требований к содержанию заключения по результатам публичных слушаний, закрепленных в части 5 статьи 9 Положения, и его формы, приведенной в приложении № 3 к Положению, заключение по результатам публичных слушаний не должно содержать мотивированного обоснования принятых решений. Между тем согласно нормам федерального законодательства, регулирующего основы организации местного самоуправления, результаты публичных слушаний должны включать мотивированное обоснование принятых решений. Тем

самым он считает, что взаимосвязанные положения части 5 статьи 9 Положения и приложения № 3 к нему противоречат установленному в Конституции Республики Татарстан принципу законности действий и решений органов местного самоуправления.

Решение Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 20 мая 2020 года № 495 подписано заместителем главы Района, который, по утверждению заявителя, не имел таких полномочий. Данное решение было подписано им спустя восемь месяцев со дня досрочного прекращения полномочий главы Района, однако в соответствии с частью 8.1-1 статьи 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее также — Федеральный закон № 131-ФЗ) не позднее чем через шесть месяцев со дня досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования осуществляется избрание нового главы.

На основании изложенного гражданин А.В. Туганов просит Конституционный суд Республики Татарстан признать часть 2 статьи 4, взаимосвязанные положения абзаца второго части 1 статьи 6 и части 4 статьи 13, абзацы первый и второй части 4 статьи 7, взаимосвязанные положения части 5 статьи 9 Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений в муниципальном образовании «Зеленодольский муниципальный район» Республики Татарстан, утвержденного решением Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 20 мая 2020 года № 495, и приложения № 3 к данному Положению, а также указанное решение в целом не соответствующими статьям 2, 3 (часть вторая), 10, 22, 24 (часть вторая), 27 (часть первая), 28 (части первая и вторая), 29 (часть первая), 45 (часть первая) и 116 (части первая и вторая) Конституции Республики Татарстан, согласно которым человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность Республики Татарстан; народ осуществляет свою власть непосредственно, а

также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; в Республике Татарстан признается и гарантируется местное самоуправление; местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно; органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти; граждане Российской Федерации обладают на территории Республики Татарстан всеми правами и свободами и несут равные обязанности в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Татарстан, общепризнанными принципами и нормами международного права; органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения, организации, учреждения, должностные лица и граждане обязаны соблюдать Конституцию и законы Республики Татарстан; в Республике Татарстан признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Татарстан; все равны перед законом и судом; государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от происхождения, социального и имущественного положения, места жительства и иных обстоятельств; любые формы ограничения прав и свобод либо установление преимуществ граждан по расовым, национальным и другим признакам запрещаются; граждане в Республике Татарстан имеют право участвовать в политической жизни, в управлении государственными и общественными делами как непосредственно, так и через своих представителей; местное самоуправление обеспечивает самостоятельное в соответствии с законом и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

В соответствии с частью девятой статьи 3 и частью третьей статьи 68 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» Конституционный суд Республики Татарстан решает исключительно вопросы права и при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов; принимает постановления только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению в обращении. Конституционный суд Республики Татарстан при принятии решения не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении.

С учетом изложенного предметом рассмотрения Конституционного суда Республики Татарстан по настоящему делу являются:

— часть 2 статьи 4 Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений в муниципальном образовании «Зеленодольский муниципальный район» Республики Татарстан, утвержденного решением Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 20 мая 2020 года № 495, в той мере, в какой она предусматривает, что инициатива населения по проведению публичных слушаний может исходить от группы граждан численностью не менее 100 человек;

— взаимосвязанные положения абзаца второй части 1 статьи 6 и части 4 статьи 13 Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений в муниципальном образовании «Зеленодольский муниципальный район» Республики Татарстан, утвержденного решением Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 20 мая 2020 года № 495, в части регулирования вопроса о назначении срока проведения публичных слушаний;

— абзацы первый и второй части 4 статьи 7 Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений



в муниципальном образовании «Зеленодольский муниципальный район» Республики Татарстан, утвержденного решением Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 20 мая 2020 года № 495, предусматривающие, что участие граждан в публичных слушаниях с правом выступления возможно при условии подачи письменной заявки не позднее чем за семь дней до даты проведения публичных слушаний и предъявления паспорта или документа, заменяющего паспорт;

— взаимосвязанные положения части 5 статьи 9 Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений в муниципальном образовании «Зеленодольский муниципальный район» Республики Татарстан, утвержденного решением Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 20 мая 2020 года № 495, и приложения № 3 к данному Положению, в той мере, в какой они, исходя из своего буквального содержания, допускают принятие заключения о результатах публичных слушаний без мотивированного обоснования принятых решений;

— решение Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 20 мая 2020 года № 495 «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений в муниципальном образовании “Зеленодольский муниципальный район” Республики Татарстан» в целом по порядку его подписания.

2. Обжалуемые заявителем положения затрагивают сферу организации местного самоуправления.

Установление общих принципов организации местного самоуправления в соответствии с Конституцией Российской Федерации относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «н» части 1 статьи 72), по которым издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76). Данные положения Конституции Российской Федерации получили свое развитие в

Федеральном законе № 131-ФЗ, которым закреплены общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации и государственные гарантии его осуществления, и в Законе Республики Татарстан от 28 июля 2004 года № 45-ЗРТ «О местном самоуправлении в Республике Татарстан» (далее также — Закон Республики Татарстан № 45-ЗРТ).

В силу вышеуказанного Федерального закона местное самоуправление в Российской Федерации — это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций (часть 2 статьи 1).

По вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, Федеральному закону № 131-ФЗ, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации (части 1 и 4 статьи 7 Федерального закона № 131-ФЗ).

В соответствии с частью 4 статьи 28 данного Федерального закона уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования определяется порядок организации и проведения публичных слушаний. Пунктом 3 части 1 статьи 7 Закона Республики Татарстан № 45-ЗРТ предусмотрено, что уставом

муниципального образования должны определяться формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения.

Приведенные нормы федерального и республиканского законодательства составили правовую основу статьи 18 Устава Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан, утвержденного решением Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 29 марта 2018 года № 279 в редакции, действовавшей на момент обращения заявителя, определившей основополагающие требования к организации проведения публичных слушаний в Зеленодольском муниципальном районе Республики Татарстан. Согласно части 10 названной статьи порядок организации и проведения публичных слушаний определяется нормативными правовыми актами Совета Района, в целях реализации которой решением Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 20 мая 2020 года № 495 было утверждено Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений в муниципальном образовании «Зеленодольский муниципальный район» Республики Татарстан.

Таким образом, принимая рассматриваемое Положение, представительный орган муниципального образования Совет Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан действовал в рамках предоставленных ему полномочий.

3. Согласно части первой статьи 116 Конституции Республики Татарстан местное самоуправление обеспечивает самостоятельное в соответствии с законом и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения. Аналогичное положение содержится и в части 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации.

Указанным конституционным нормам корреспондирует статья 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).

Одной из гарантий учета мнения населения, выражаемого представительным органом муниципального образования, являются публичные слушания.

Публичные слушания, по смыслу статьи 3 Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, которым регулируется их проведение, 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 (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2010 года № 931-О-О).

Согласно рассматриваемому Положению публичные слушания являются формой реализации прав жителей Района на участие в процессе принятия решений органами местного самоуправления посредством публичного обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения Района, а также для обсуждения вопросов, закрепленных федеральными законами, названным Положением (пункт 1 части 1 статьи 1).

3.1. В соответствии со статьей 28 Федерального закона № 131-ФЗ публичные слушания проводятся, в том числе по инициативе населения, для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования (части 1 и 2).

Указанный Федеральный закон, определяя возможность проведения публичных слушаний по инициативе населения, не устанавливает требования к обязательному минимальному количеству граждан инициативной группы, тем самым отнеся решение этого вопроса к полномочиям представительного органа муниципального образования.

Совет Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан, действуя в рамках своих дискреционных полномочий, в обжалуемой части 2 статьи 4 Положения определил минимальную численность группы граждан, от которой может исходить инициатива по проведению публичных слушаний — 100 человек.

Данное правовое регулирование исходит из необходимости установления количественного критерия, целью которого является

обеспечение законодательных гарантий населению как первичного субъекта местного самоуправления возможности выразить свою позицию в отношении жизненно важных вопросов, касающихся в том числе принятия муниципальных нормативных правовых актов и внесения изменений в них, обсуждение проекта местного бюджета и отчета о его исполнении, проекта стратегии социально-экономического развития соответствующего муниципального образования (подпункты 1—4 пункта 2 статьи 3 Положения).

Такой подход в полной мере корреспондирует правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, который разъяснил, что публичные слушания, преследуя цель выявления именно коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих также коллективный, а не индивидуальный характер, являются 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 (определения от 15 июля 2010 года № 931-О-О, от 26 февраля 2021 года № 211-О).

С учетом изложенного Конституционный суд Республики Татарстан приходит к выводу, что часть 2 статьи 4 Положения, предусматривающая минимальное количество граждан, при котором возможно инициирование проведения населением публичных слушаний, основана на нормах федерального законодательства, принята в рамках предоставленных Совету Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан полномочий, отвечает цели выявления коллективного мнения, не посягает на само существо права жителей района инициировать проведение публичных слушаний и участвовать тем самым в процессе принятия решений органами местного самоуправления, не приводит к утрате его содержания, не может рассматриваться как отменяющее, ограничивающее или иным образом нарушающее конституционные права граждан, в том числе гражданина А.В. Туганова, и соответствует Конституции Республики Татарстан.

3.2. В силу статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ (в редакции, действовавшей на момент обращения заявителя) порядок организации и проведения публичных слушаний должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте их проведения, 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 (часть 4). Аналогичные по смыслу положения закреплены в статье 18 Устава.

Из взаимосвязанных норм Положения, рассматриваемых в их последовательном изложении, следует, что проведение публичных слушаний представляет собой организационно-процедурный механизм, предусматривающий поэтапно: назначение публичных слушаний решением Совета Района, далее осуществление информирования жителей о назначении публичных слушаний путем опубликования муниципального правового акта об их назначении, содержащего, в том числе, вопрос публичных слушаний (название и текст проекта муниципального правового акта, подлежащего обсуждению на публичных слушаниях), дату, место (адрес) и время проведения публичных слушаний, проведение собрания участников публичных слушаний, сбор замечаний и предложений по проекту муниципального правового акта, проведение публичных слушаний и в завершении подготовку и опубликование заключения по результатам публичных слушаний (часть 1 статьи 5, часть 2 статьи 6, часть 2 статьи 7, статьи 8 и 9). При этом по каждому из выносимых на публичные слушания вопросу, в том числе по проекту Устава и проекту решения Совета Района о внесении изменений в Устав, Положение предусматривает особенности их рассмотрения.

Частью 1 статьи 6 Положения установлены сроки проведения публичных слушаний, общественных обсуждений со дня опубликования

муниципального правового акта о назначении публичных слушаний, общественных обсуждений в диапазоне от 30 дней до трех месяцев в зависимости от выносимых на публичные слушания, общественные обсуждения вопросов. Согласно абзацу второму этой же нормы срок проведения публичных слушаний по проекту Устава, проекту муниципального правового акта о внесении изменений в Устав составляет не менее 30 дней.

Исходя из особенностей организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений, обжалуемая часть 4 статьи 13 Положения предусматривает, что публичные слушания по проекту Устава или проекту решения Совета о внесении изменений и дополнений в Устав назначаются Советом Района и проводятся в сроки, установленные Уставом, но не ранее, чем через 15 дней после опубликования указанных проектов. Применение данной формулировки направлено на определение минимального срока, гарантирующего ознакомление жителей района с проектами указанных нормативных правовых актов до проведения публичных слушаний.

Следовательно, вопреки доводам гражданина А.В. Туганова, оспариваемые нормы не противоречат друг другу, поскольку имеют смысловое различие: закрепленный в абзаце втором части 1 статьи 6 Положения 30-дневный срок охватывает весь поэтапный процесс проведения публичных слушаний со дня опубликования муниципального правового акта о назначении публичных слушаний до дня опубликования заключения по их результатам, а предусмотренный частью 4 статьи 13 Положения 15-дневный срок является интервалом времени со дня опубликования названных проектов муниципальных правовых актов до даты проведения публичных слушаний, тем самым действие части 4 распространяется на обеспечение заблаговременного ознакомления жителей Района с проектами указанных муниципальных правовых актов и возможности представления в отношении них замечаний и предложений.

Таким образом, взаимосвязанные положения абзаца второго части 1



статьи 6 и части 4 статьи 13 Положения не отменяют, не умаляют и иным образом не нарушают конституционные права человека и гражданина, в том числе права заявителя, и тем самым соответствуют Конституции Республики Татарстан.

3.3. Процесс организации публичных слушаний включает в себя в том числе сбор замечаний и предложений по проекту муниципального правового акта, вынесенного на публичные слушания (подпункт 3 части 2 статьи 7 Положения). При этом участники публичных слушаний вправе представить свои предложения и замечания, касающиеся обсуждаемых вопросов, с указанием фамилии, имени, отчества (при наличии), адреса места жительства (регистрации), как заблаговременно, так и в день проведения публичных слушаний (часть 3 статьи 7 Положения). В силу пункта 5 статьи 7 Положения участниками публичных слушаний без права выступления на публичных слушаниях могут быть все заинтересованные жители муниципального образования «Зеленодольский муниципальный район» Республики Татарстан.

Абзацы первый и второй части 4 статьи 7 Положения, предусматривающие, что участие граждан в публичных слушаниях с правом выступления возможно при условии подачи письменной заявки не позднее чем за семь дней до дня проведения публичных слушаний и предъявления паспорта или документа, заменяющего паспорт, являются одним из элементов организации публичных слушаний. По своей правовой природе и целевому назначению они направлены на подготовку и проведение публичных слушаний, в том числе на формирование соответствующего регламента, которым согласно части 6 статьи 8 Положения определяется последовательность и время выступлений с учетом содержания рассматриваемого вопроса и количества поступивших письменных заявок на участие в публичных слушаниях с правом выступления и иных вопросов.

Требование, предусмотренное абзацем вторым части 4 статьи 7 Положения, о предъявлении паспорта или документа, заменяющего паспорт,

при подаче заявки на участие в публичных слушаниях с правом выступления для аргументации своих предложений, предполагающее личное присутствие заявителя, является необходимым условием для того, чтобы установить лицо, подавшее такую заявку, и по сути направлено на защиту его прав при проведении публичных слушаний. В частности, участник публичных слушаний, внесший предложения и замечания, касающиеся рассмотренного на публичных слушаниях вопроса, имеет право получить выписку из протокола публичных слушаний, содержащую эти предложения и замечания (часть 4 статьи 9 Положения), одним из предписаний к содержанию заключения о результатах публичных слушаний является указание информации об их участниках (пункт 5 части 5 статьи 9 Положения).

Приведенное правовое регулирование исходит из целей обеспечения упорядочения процедуры организации проведения публичных слушаний, направлено на защиту прав граждан, участвующих в них, и тем самым не может рассматриваться как отменяющее, ограничивающее или иным образом нарушающее конституционные права и свободы человека и гражданина, в том числе гражданина А.В. Туганова, и не противоречит Конституции Республики Татарстан.

Относительно доводов заявителя об отсутствии возможности подачи инициативной группой установленного пакета документов в электронном виде Конституционный суд Республики Татарстан отмечает следующее.

Право обращения с инициативой по проведению публичных слушаний законодательно обеспечено и зависит исключительно от действий заявителей, следовательно, само по себе отсутствие возможности подачи документов в электронном виде не может рассматриваться как посягающее на существо права, поскольку введение такого порядка будет являться лишь дополнительным способом доведения до уполномоченного органа (лица) содержания волеизъявления группы граждан.

Указанное в полной мере относится и к правовому регулированию, касающемуся порядка подачи заявки гражданином на участие в публичных

слушаниях с правом выступления для аргументации предложений.

3.4. В соответствии с частью 4 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ (в редакции, действовавшей на момент обращения заявителя) порядок организации и проведения публичных слушаний должен предусматривать меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, законодатель, предусмотрев в части 4 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ принятие муниципального правового акта, определяющего порядок организации и проведения публичных слушаний и закрепляющего требования к содержанию такого акта, предоставил органам местного самоуправления определенную дискрецию при регулировании процедуры установления результатов публичных слушаний (Определение от 26 февраля 2021 года № 211-О).

В развитие приведенного федерального законодательства Совет Района положениями частей 9, 10 статьи 18 Устава закрепил, что результаты публичных слушаний подлежат обязательному опубликованию и должны включать в себя мотивированное обоснование принятых решений.

Глава 3 Положения закрепляет порядок подготовки и проведения публичных слушаний, где статьей 9 урегулирована процедура принятия итоговых решений по результатам публичных слушаний. Так, обжалуемой частью 5 статьи 9 Положения установлено, что обязательным итоговым документом, принимаемым по результатам публичных слушаний, является заключение. При этом оспариваемую норму следует рассматривать в нормативном единстве с обжалуемым заявителем приложением № 3 к Положению, в котором приведена форма заключения о результатах публичных слушаний, содержащая указание на номер и наименование муниципального правового акта о назначении публичных слушаний, дату его

официального опубликования; вопрос (вопросы), выносимый на публичные слушания; инициатора проведения публичных слушаний; дату, время и место проведения публичных слушаний; оргкомитет, проводивший публичные слушания; информацию об участниках публичных слушаний, в том числе получивших право на выступление; единый список предложений и рекомендаций по решению вопроса (вопросов) местного значения, вынесенного на публичные слушания, включающая в том числе информацию о предложениях и рекомендациях экспертов и участников; итоговый вариант решения вопроса местного значения; результаты голосования участников публичных слушаний.

Данное правовое регулирование подлежит применению в системном единстве с приведенными нормами федерального законодательства и Устава, предполагающими, что при принятии итогового документа, включение в него мотивированного обоснования является обязательным. Это означает, что само по себе отсутствие непосредственно в оспариваемых нормах Положения прямого указания на необходимость включения в заключение мотивированного обоснования не может рассматриваться как противоречащее Конституции Республики Татарстан, поскольку не ставит под сомнение обязательность исполнения этого требования и исключает возможность произвольного правоприменения обжалуемых положений.

Таким образом, Конституционный суд Республики Татарстан приходит к выводу, что взаимосвязанные положения части 5 статьи 9 Положения и приложения № 3 к нему, устанавливающие требования к содержанию заключения о результатах публичных слушаний, предусматривают возможность действительного, полного и достоверного учета мнения населения органами местного самоуправления при принятии ими решений, преследуют конституционно значимые цели обеспечения гарантированного права жителей Района на участие в процессе принятия решений органами местного самоуправления посредством публичного обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения Района, а

потому не могут рассматриваться как влекущие нарушение конституционных прав и свобод граждан, в том числе гражданина А.В. Туганова, и тем самым не противоречат Конституции Республики Татарстан.

К началу рассмотрения дела в судебном заседании решением Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 3 июня 2021 года № 73 «О внесении изменений в Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений в муниципальном образовании “Зеленодольский муниципальный район” Республики Татарстан, утвержденное решением Совета Зеленодольского муниципального района № 495 от 20 мая 2020 года», в рассматриваемое Положение были внесены изменения, в том числе предусматривающие в части 3 статьи 6 наличие в результатах публичных слушаний, общественных обсуждений мотивированного обоснования принятых решений.

Вместе с тем Конституционный суд Республики Татарстан отмечает, что в целях единообразного применения положений, регламентирующих процедуру оформления результатов публичных слушаний, не исключается возможность совершенствования правового регулирования путем внесения изменений, направленных на уточнение требований к содержанию заключения по результатам публичных слушаний с отражением в нем прямого указания на мотивированное обоснование принятого решения. Такие изменения исключали бы произвольное применение оспариваемых норм и способствовали бы определенности, ясности и недвусмысленности регулирования отношений в данном вопросе.

3.5. В силу пункта 3 части первой статьи 83 и статьи 103 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» Конституционный суд Республики Татарстан устанавливает соответствие Конституции Республики Татарстан законов Республики Татарстан и иных нормативных правовых актов, в том числе по порядку их подписания.

Частью 7 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ определен порядок исполнения полномочий главы муниципального образования в случае

досрочного прекращения им полномочий. При этом полномочия главы муниципального образования временно исполняет должностное лицо местного самоуправления или депутат представительного органа муниципального образования, определяемые в соответствии с уставом муниципального образования. Идентичная норма закреплена в части 9 статьи 24 Закона Республики Татарстан № 45-ЗРТ.

Из содержания части 3 статьи 46 Устава следует, что в случае временного отсутствия (в связи с болезнью или отпуском) или невозможности выполнения им своих обязанностей либо досрочного прекращения полномочий Главы Района его обязанности исполняет заместитель. То обстоятельство, что вновь избранный Глава Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан не был избран в срок, установленный частью 8.1-1 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ, не повлекло прекращение временного исполнения обязанностей Главы Района его заместителем, что само по себе не дает основания считать, что заместитель Главы не имел полномочий на подписание рассматриваемого решения Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 20 мая 2020 года № 495.

Конституционный суд Республики Татарстан принимает во внимание, что досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления влечет за собой необходимость обеспечения функционирования элемента управления муниципальным образованием, наличие которого в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ является обязательным, предполагающим выполнение предусмотренного законом перечня полномочий, реализация которых напрямую затрагивает права и законные интересы населения муниципального образования. В этом случае наличие в Уставе срока избрания главы муниципального образования свидетельствует о регламентации процедуры его избрания до подведения итогов выборов нового главы муниципального образования и вступления его в должность либо об избрании нового главы

муниципального образования его представительным органом, а не о пресекательном сроке реализации полномочий лица, замещающего главу муниципального образования.

При этом ограничение возможности исполнения полномочий главы муниципального образования путем установления периода времени, оканчивающегося ранее даты избрания нового главы муниципального образования, по своей сути снижает необходимые политико-организационные гарантии деятельности органов местного самоуправления, а также стабильности и единства политики органов местного самоуправления, в значительной степени определяемой высшим должностным лицом муниципального образования, что может привести к созданию препятствий в решении вопросов местного значения, относящихся к полномочиям Главы муниципального образования.

Таким образом Конституционный суд Республики Татарстан приходит к выводу, что оспариваемое заявителем Решение Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 20 мая 2020 года № 495 «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений в муниципальном образовании "Зеленодольский муниципальный район" Республики Татарстан» в целом по порядку его подписания соответствует Конституции Республики Татарстан.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 6, частями первой и второй статьи 66, частями первой, второй и шестой статьи 67, статьями 68, 69, 71, 73, пунктом 1 части первой статьи 104 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан», Конституционный суд Республики Татарстан

**п о с т а н о в и л :**

1. Признать часть 2 статьи 4, взаимосвязанные положения абзаца второго части 1 статьи 6 и части 4 статьи 13, абзацы первый и второй

части 4 статьи 7, взаимосвязанные положения части 5 статьи 9 Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений в муниципальном образовании «Зеленодольский муниципальный район» Республики Татарстан, утвержденного решением Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 20 мая 2020 года № 495, и приложения № 3 к данному Положению, а также указанное решение в целом по порядку его подписания соответствующими Конституции Республики Татарстан.

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

3. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в газетах «Ватаным Татарстан», «Республика Татарстан» и на «Официальном портале правовой информации Республики Татарстан» (PRAVO.TATARSTAN.RU). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного суда Республики Татарстан».

**№ 100-П**



**Конституционный суд  
Республики Татарстан**