



УДК 342.6

## ОБЩЕСТВЕННЫЕ (ПУБЛИЧНЫЕ) СЛУШАНИЯ КАК ФОРМА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

*Демидов Михаил Васильевич,  
доктор юридических наук, заведующий кафедрой  
административного и финансового права,  
АНО ОВО ЦРФ «Чебоксарский кооперативный  
институт (филиал) Российского университета  
кооперации», г. Чебоксары.  
E-mail: mvdemidov@yandex.ru*

В статье рассматриваются некоторые правовые аспекты проведения общественных (публичных) слушаний в качестве одной из форм реализации населением общественного контроля за институтами публичной власти. Автором обосновывается вывод о необходимости повышения эффективности функционирования механизма реализации итоговых документов публичных слушаний, привлечения к ответственности органов и должностных лиц за их неисполнение.

**Ключевые слова:** общественные (публичные) слушания, общественный контроль, субъект РФ, муниципальное образование, законодательный орган, представительный орган, публичная власть.

В современных условиях развития российского общества, пожалуй, одним из самых актуальных проблем является выработка действенного механизма общественного контроля за деятельностью органов государственной и муниципальной власти, их ответственности за свои действия перед гражданами Российской Федерации и населением в целом. Пока еще, несмотря на наличие различных форм непосредственной демократии отдельных институтов гражданского общества, в России не сложилась эффективная система контроля со стороны общества за институтами публичной власти.

Несомненно, принятие Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [1] и соответствующих законодательных актов в субъектах Российской Федерации во многом способствовало активизации контроля общественности за органами и организациями, осуществляющими публичные полномочия. Это прежде всего связано с тем, что принятые нормативные правовые акты установили конкретные субъекты общественного контроля, их права и обязанности, а также формы и порядок его осуществления.

Общественные (публичные) слушания в соответствии с законом от 21 июля 2014 г. (ч. 1 ст. 18) являются одной из форм осуществления общественного контроля. Под ними понимается собрание граждан, которое организуется субъектом общественного контроля, органами публичной власти или же другими органами и организациями, которые осуществляют отдельные публичные полномочия в целях обсуждения вопросов, затрагивающих деятельность указанных органов и организаций. При этом на обсуждение выносятся не все вопросы, касающиеся их функционирования, а только те, которые имеют особую общественную значимость или же непосредственно связаны с реализацией прав и свобод человека и гра-

жданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Таким образом, они выступают как форма взаимодействия, контакта органов публичной власти с населением.

Появление термина «публичные слушания» обычно связывают с принятием 6 октября 2003 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В нем установлено, что для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием населения конкретной территории представительным органом, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания (ч. 1 ст. 28) [2].

Закон предусматривает перечень вопросов, которые в обязательном порядке должны выноситься на публичные слушания. Они связаны с обсуждением:

- проектов уставов муниципальных образований, а также проектов муниципальных правовых актов;
- проектов местных бюджетов и отчетов об их исполнении;
- вопросов, связанных с преобразованием муниципальных образований;
- проектов планов и программ развития муниципальных образований, проектов правил землепользования, застроек, планировок территорий и межеваний территорий, а также вопросов предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросов отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкций объектов капитального строительства и других.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставами муниципальных образований. Он также может быть установлен нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления. Указанные муниципальные



акты призваны определить процедуру проведения публичных слушаний, а также предусмотреть все меры, которые должны обеспечивать активное участие населения муниципального образования в их проведении.

Однако термин «публичные слушания» нашел свое закрепление несколько раньше, чем в законе об общих принципах организации местного самоуправления. Так, Федеральным законом от 4 июля 2003 года «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон от 6 октября 1999 года» была введена статья 26.13 «Бюджет субъекта Российской Федерации» [3]. Часть 6 данной статьи установила, что проект бюджета субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и проект годового отчета об исполнении бюджета региона подлежат не только официальному опубликованию, но и проведению по ним публичных слушаний. Таким образом, публичные слушания в данном случае выступают не просто как форма контакта с населением, а частью обязательной законодательной процедуры бюджетного процесса, которая направлена на осуществление законодательным органом субъекта Российской Федерации дополнительного предварительного контроля с участием общественности за рассмотрением проектов бюджетов субъектов и отчетов об их исполнении.

Требования указанного Федерального закона нашли отражение в нормативных правовых актах ряда субъектов Федерации. Так, проведение публичных слушаний предусмотрено в Конституции Республики Бурятия, в уставах Алтайского, Красноярского, Приморского, Забайкальского краев, Амурской, Волгоградской, Ивановской, Липецкой, Московской, Пензенской, Саратовской, Тамбовской, Томской областей, городов Москва, Санкт-Петербург и ряда других регионов.

В некоторых субъектах Федерации имеются специальные законы, регламентирующие порядок назначения и проведения общественных (публичных) слушаний. Так, в Волгоградской области принят закон от 25 апреля 2007 года «О публичных (общественных) слушаниях» [4]. В нем публичные слушания определены как форма реализации права населения Волгоградской области на непосредственное участие в осуществлении государственной власти путем обсуждения проектов нормативных правовых актов области, а также общественно значимых вопросов. Согласно указанному Закону решение о проведении слушаний принимает областная Дума путем принятия постановления. На общественных слушаниях могут обсуждаться любые общественно значимые вопросы, а также проекты нормативных правовых актов органов государственной власти Волгоградской области. В Законе установлен порядок назначения общественных слушаний и организации подготовки к слушаниям. В нем подробно прописана процедура проведения

слушаний, которая завершается принятием итогового документа. Он также устанавливает, что материалы слушаний подлежат обязательной публикации в средствах массовой информации и размещаются на официальных сайтах органов государственной власти в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

В субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях в порядке реализации требований законодательства ежегодно проводятся общественные слушания по проектам бюджетов субъектов и местных бюджетов, а также по годовым отчетам об их исполнении. Такие публичные слушания являются частью бюджетного процесса в регионах. Их проведение, как правило, предусматривается в законах о регулировании бюджетных правоотношений и в муниципальных правовых актах. К примеру, Закон Чувашской Республики от 23 июля 2001 года «О регулировании бюджетных правоотношений в Чувашской Республике» содержит специальный раздел, посвященный проведению публичных слушаний и публичных независимых экспертиз. В нем определен порядок проведения публичных слушаний по проектам республиканского бюджета Чувашской Республики и годового отчета об исполнении республиканского бюджета [5].

В указанном законе регламентированы сроки опубликования проектов бюджетов и годовых отчетов об исполнении республиканского бюджета Чувашской Республики, порядок подготовки публичных слушаний, участия в них комитетов и комиссий законодательного органа республики, проведения анализа и обобщения предложений граждан по опубликованным документам. В них также предусмотрено проведение независимой экспертизы проектов законов, которая предусматривает компетентное исследование законопроектов в области бюджетного и налогового законодательства, содержащее выводы о последствиях принятия указанных законов, об их влиянии на социально-экономические процессы в обществе и основные характеристики бюджета Чувашской Республики. Результаты публичной независимой экспертизы проектов законов подлежат официальному опубликованию.

В большинстве субъектов Российской Федерации их нормативными правовыми актами организация и проведение публичных слушаний по проектам бюджетов и годовых отчетов об исполнении бюджетов регионов возложены на законодательные органы. Однако есть и другие примеры. Так, в Волгоградской, Кировской, Курской, Нижегородской, Тверской областях, Еврейской автономной области и в некоторых других субъектах проведение таких слушаний законами о бюджетном процессе предусмотрено Правительствами (администрациями) регионов. В отдельных субъектах также порядок подготовки и проведе-



ния публичных слушаний по законопроектам о бюджете установлен нормативными актами органов исполнительной власти (Хабаровский край, Кировская, Пензенская, Саратовская области).

Статья 26.13 Закона об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов не конкретизирует, какой именно орган государственной власти региона (законодательный или исполнительный) должен обеспечить организацию и проведение публичных слушаний по проектам бюджета и годового отчета об исполнении бюджета субъекта Федерации. Однако, по нашему мнению, приоритет здесь должен принадлежать законодательной власти, так как именно она, прежде всего в силу своего представительного характера, призвана учитывать и выражать законные интересы граждан, защищать их права и свободы при формировании и реализации бюджетной политики государства.

На уровне местного самоуправления проведение общественных (публичных) слушаний прежде всего регламентируется в уставах муниципальных образований. Например, Устав муниципального образования города Чебоксары определяет, что главой города или представительным органом муниципального образования – городским Собранием депутатов для обсуждения проектов муниципальных правовых актов с участием жителей города могут проводиться публичные слушания [6]. В данном случае инициатива по проведению таких слушаний может быть инициирована как населением, так и главой города или представительным органом муниципального образования. Если публичные слушания проводятся по инициативе населения или городского Собрания депутатов, то они назначаются представительным органом, а если же инициатива исходит от главы города, то непосредственно им.

В целом исследование сложившейся практики проведения общественных (публичных) слушаний показывает, что они как по проектам бюджетов и годовых отчетов об их исполнении, так и по другим вопросам нередко носят формальный характер. Принимаемые на них итоговые документы не имеют действенной силы. На наш взгляд, здесь можно выделить два основных фактора:

– во-первых, опубликованные в средствах массовой информации законопроекты и проекты муниципальных правовых актов по бюджетам и отчетам об их исполнении имеют свою определенную специфику. Их понимание и анализ нередко затруднительны для большей части населения, особенно в таких

муниципальных образованиях, которые относятся к категории городских и сельских поселений. Это связано с тем, что проверка достоверности различных статей доходов и расходов бюджетов различных уровней, возможность оценки, насколько эффективно и целесообразно будут расходоваться или израсходованы бюджетные средства, требует наличия определенных профессиональных знаний в области финансов, экономики и юриспруденции. Такая ситуация создает определенные трудности для участников слушаний и препятствует даже квалифицированной оценке этим финансовым документам и внесению конкретных предложений;

– во-вторых, на сегодняшний день еще не сформировался действенный механизм реализации итоговых документов публичных слушаний и порядок привлечения к ответственности органов и должностных лиц за их неисполнение. Практически отсутствует система информирования участников слушаний, в целом населения о предпринятых мерах по выполнению рекомендаций слушаний. Поэтому необходима конкретная организаторская работа прежде всего со стороны законодательных органов власти и представительных органов муниципальных образований по реализации итоговых документов общественных (публичных) слушаний.

#### Литература

1. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
3. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ (ред. от 25 нояб. 2013 г.) // СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.
4. О публичных (общественных) слушаниях: закон Волгоградской области от 25 апр. 2007 г. № 1452-ОД (ред. от 26 нояб. 2013 г.) // Волгоградская правда. 2007. № 78. 28 апр.
5. О регулировании бюджетных правоотношений в Чувашской Республике: закон Чувашской Республики от 23 июля 2001 г. № 36 (ред. от 24 июня 2016 г.) // Ведомости Государственного Совета Чувашской Республики. 2001. № 42.
6. Устав муниципального образования города Чебоксары – столицы Чувашской Республики (ред. от 3 марта 2016 г.) (принят решением Чебоксарского городского Собрания депутатов ЧР от 30 нояб. 2005 г. № 40) // Чебоксарские новости. 2005. № 255–260.



## PUBLIC HEARINGS AS A FORM OF SOCIAL CONTROL

The article discusses some of the legal aspects of conducting public hearings as a form of realization of public control over institutions of public authority. The author substantiates the conclusion about the necessity of increase of efficiency of functioning of the mechanism of implementation of the outcome documents of public hearings, accountability of agencies and officials for failure to comply.

**Key words:** public (public) hearings, public control, a subject of the Russian Federation, municipality, the legislative body, the representative body of public authority.

---

DEMIDOV Mikhail Vasilyevich – Doctor of Law sciences, head of administrative and financial law Department, Cheboksary Cooperative Institute of the Russian University of Cooperation, Cheboksary.  
E-mail: mvdemidov@yandex.ru

УДК 342.6

## К ВОПРОСУ О ФОРМАХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (на примере Республики Марий Эл)

**Дудко Игорь Геннадьевич,**  
доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой государственного  
и административного права ФГБОУ ВО «Национальный  
исследовательский Мордовский государственный  
университет имени Н. П. Огарева», г. Саранск.  
E-mail: idu2000@yandex.ru

**Масленникова Валерия Александровна,**  
магистрант ФГБОУ ВО «Марийский  
государственный университет», г. Йошкар-Ола.  
E-mail: brit-94@mail.ru

В статье рассмотрены основные формы взаимодействия двух ветвей государственной власти – законодательной (представительной) и исполнительной на примере Республики Марий Эл. Исходя из объема осуществляемых полномочий, проводится анализ и дается общая характеристика взаимодействия законодательного в лице Государственного Собрания Республики Марий Эл и исполнительного органа государственной власти – Правительства Республики Марий Эл. Освещены основные формы взаимодействия Государственного Собрания Республики Марий Эл с Главой и Правительством Республики Марий Эл в рамках законоотворчества и взаимного контроля, при осуществлении государственного регулирования и в формировании иных органов государственной власти. Делается вывод, что данное взаимодействие служит важнейшим звеном в системе сдержек и противовесов между законодательной и исполнительной власти.

**Ключевые слова:** законодательный (представительный) орган власти, исполнительный орган власти, разделение властей, взаимодействие властей, Государственное Собрание Республики Марий Эл, Глава Республики Марий Эл, Правительство Республики Марий Эл.

Основы во взаимоотношениях исполнительной и законодательной власти в субъектах Российской Федерации заложены Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которым установлена самостоятельность субъектов в формировании законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации [1].

Более того, вполне правомерно ставится вопрос о необходимости включения взаимозависимости и взаимодействия различных ветвей власти в качестве дополнения к теории разделения властей. Следовательно, в современных условиях концепция разделения властей дополняется другими положениями, в частности, взаимодействием различных ветвей власти. Как отмечал В. Е. Чиркин, еще Ш. Л. Монтескье говорил не только о разделении властей, а и об их взаимодействии, требуя, чтобы они действовали «в концерте» [2]. Взаимодействие властей позволяет совместить концепцию единства государственной власти и концепцию разделения властей.