

© С. В. ГРОМЫКО<sup>1</sup>, М. М. КУРЯЧАЯ<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Территориальная избирательная комиссия Анапская

<sup>2</sup>Кубанский государственный университет  
pap@kubsu.ru

УДК 342.571

**ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕДУР  
ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБСУЖДЕНИЙ И ПУБЛИЧНЫХ  
СЛУШАНИЙ В МЕХАНИЗМЕ ОБЩЕСТВЕННОГО  
КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**THE PROBLEMS OF IMPROVING THE PROCEDURES OF PUBLIC  
DEBATES AND PUBLIC HEARINGS IN THE MECHANISM OF PUBLIC  
CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION**

*Актуальность рассматриваемых проблем состоит в том, что среди гарантий адекватного выражения воли народа органами государственной власти и местного самоуправления важное место занимают гласность и открытость их деятельности, а также наличие эффективных процедур общественного контроля. Действенный общественный контроль позволяет максимально большому кругу заинтересованных лиц иметь необходимую информацию, касающуюся их прав и законных интересов, и требовать учета мнения населения при принятии различных решений.*

*Научная новизна работы характеризуется комплексностью исследования процедур общественных обсуждений и публичных слушаний в механизме общественного контроля с точки зрения их эффективности. В работе подчеркивается, что общественный контроль — это как раз тот механизм, который позволяет обществу контролировать власть на всех этапах инициирования какого-либо решения, его принятия, реализации и оценки полученного результата.*

*По результатам сравнительно-правового анализа общественных обсуждений и общественных (публичных) слушаний в целях обеспечения реализации гражданами и институтами гражданского общества прав в сфере общественного контроля вносятся предложения по совершенствованию действующего законодательства.*

*The urgency of the problems under consideration is that among the safeguards adequate expression of the will of the people by the state authorities and local self-government are an important part of transparency and openness of their activities, and the availability of effective procedures of public control. Effective public control allows the largest possible range of stakeholders to have the necessary information concerning their rights and lawful interests of, and demand into account public opinion when making various decisions.*

*Scientific novelty of the work is characterized by complex research procedures of public discussions and public hearings in the mechanism of social control from the point*

*of view of their effectiveness. It is stressed that public control is the mechanism that allows the public to monitor the government at all stages of initiation, any decision, its adoption, implementation and evaluation of the obtained result*

*According to the results of a comparative legal analysis of public discussions and public hearings in order to ensure the realization of citizens and civil society rights in the sphere of public control proposals on improvement of current legislation.*

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Права человека, гражданское общество, общественный контроль, общественные обсуждения, публичные слушания.*

*KEY WORDS. Human rights, civil society, public debate, public debate, public hearings.*

Одним из наиболее важных механизмов привлечения населения к участию в управлении делами государства и осуществлении местного самоуправления является гласность и открытость деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также наличие действенных институтов общественного контроля за их деятельностью. Сложность непосредственного участия населения в управлении делами государства и осуществлении местного самоуправления создает ситуацию, когда всю полноту принятия государственно и общественно значимых решений берут в свои руки органы публичной власти [3, с. 39].

Полномочие народа на осуществление контроля деятельности любого из органов власти вытекает из сущности народовластия, то есть реализации власти по воле народа, в интересах народа и при активном участии самого носителя власти. Осуществление власти в отрыве от воли народа и в отсутствие общественного контроля с неизбежностью влечет прожектерство, коррупцию, низкую эффективность деятельности и чрезмерное увлечение инструментами принуждения. Любая неэффективная власть пытается спрятать свою неэффективность за бюрократией и закрытостью, выдавая их за порядок и нацеленность на работу.

В Российской Федерации общественным контролем является деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Современная реальность такова, что в нашем обществе под влиянием глубоких изменений в моделях социальной организации и сотрудничества произошла замена централизованных иерархических структур гибкими сетевыми типами организации, повышением роли самоорганизации граждан для решения конкретной проблемы, ростом авторитета личности. Информация и знания в современном обществе стали не только важным фактором производства, движущей силой экономики, но и приобрели иное социально-политическое значение [4, с. 42]. Общественный контроль — это тот механизм, который позволяет обществу контролировать власть на всех этапах инициирования какого-либо решения, его принятия, реализации и оценки полученного результата.

Право гражданского общества на контроль обеспечивается принятием специальных нормативных актов о раскрытии информации, контроле со стороны граждан, некоммерческих организаций, советов, комитетов при государственных органах и органах местного самоуправления. В России принят ряд Федеральных

законов, содержащих общие положения об общественном контроле: «Об Общественной палате Российской Федерации» [6], «О противодействии коррупции» [7], «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [8], «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [9].

Специфические виды общественного контроля регламентируются специальными нормативно-правовыми актами, относящимися к соответствующей сфере. Так, Федеральным законом «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» [10] регулируются инструменты общественного контроля в сфере деятельности органов, осуществляющих принудительное содержание граждан под стражей; Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации» [11], Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [12] — в сфере деятельности избирательных комиссий, организации и проведении выборов и референдумов.

Институты общественного контроля предусмотрены и законодательством субъектов Российской Федерации, в основном, в тех же сферах, что и в федеральном законодательстве. Так, указания на общественный контроль содержат Устав и 16 законов Ульяновской области, 16 законов города Москвы, 9 законов Краснодарского края, 4 областных закона Ленинградской области, 3 закона Республики Адыгея (исключая законы о выборах и референдумах).

Общественный контроль может осуществляться как в формах, предусмотренных Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», так и в иных формах, предусмотренных другими законами. Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» предусмотрены следующие формы его осуществления: общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, реализуемые независимо от органов государственной власти и местного самоуправления. Во взаимодействии институтов гражданского общества и органов государственной власти и местного самоуправления проводятся общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания. И хотя согласно Закону этот список не является исчерпывающим, очевидно, что законодателем упущена такая важная форма, как общественная инициатива.

Правовое регулирование форм осуществления общественного контроля во многом реализует закономерности развития аналогичных или сходных институтов в российском законодательстве.

Под общественными (публичными) слушаниями в Законе понимается собрание граждан, организуемое субъектом общественного контроля, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, органами государственной власти и органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими публичные полномочия, для обсуждения вопросов, касающихся деятельности указанных органов и организаций и имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Общественные (публичные) слушания проводятся по вопросам государственного и муниципального управления в сферах охраны окружающей среды, градостроительной деятельности, закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в других сферах в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

Как механизм общественного контроля общественные обсуждения представляют собой публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих публичные полномочия, с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц этих органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением.

Порядок проведения общественных (публичных) слушаний и определения их результатов устанавливается их организатором в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При проведении общественных обсуждений организатор устанавливает его порядок в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

Общественные (публичные) слушания и общественные обсуждения проводятся публично и открыто; закон обязывает организаторов заблаговременно обнародовать информацию о вопросе, вынесенном на общественные (публичные) слушания, а также о дате, времени, месте и порядке их проведения и определения их результатов. При этом организатор как общественных (публичных) слушаний, так и общественных обсуждений обеспечивает всем их участникам свободный доступ к имеющимся в его распоряжении материалам, касающимся обсуждаемого вопроса. Организатор не вправе ограничить участие заинтересованных лиц или их представителей в слушаниях (обсуждениях).

В ходе общественных обсуждений к участию в них привлекаются представители различных профессиональных и социальных групп, в том числе лиц, права и законные интересы которых затрагивает или может затронуть решение, проект которого выносится на общественное обсуждение. Общественное обсуждение может проводиться через средства массовой информации, в том числе через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет. Участники общественного обсуждения вправе свободно выражать свое мнение и вносить предложения по вопросам, вынесенным на обсуждение.

Закон возлагает на организатора общественных (публичных) слушаний и общественных обсуждений обязанность составить итоговый документ (протокол), который направляется на рассмотрение в органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие публичные полномочия, и подлежит обнародованию, в том числе размещению в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Необходимо отметить, что в общей норме части 3 статьи 18 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» законодатель максимально повышает уровень правового регулирования, указывая, что порядок осуществления общественного контроля устанавливается федеральными законами. Но уже при регулировании отдельных форм в этом же Законе помещены бланкетные нормы с отсылкой к законодательству субъектов Федерации и муниципальным правовым актам (часть 3 статьи 20, часть 5 статьи 22, часть 4 статьи 24, часть 5 статьи 25).

Думается, что норма части 3 статьи 18 подлежит исключению из Закона, поскольку в современной российской правовой системе нормативное регулирование публичных слушаний существует не только на федеральном уровне [1], но и на уровне субъектов Российской Федерации [2], а также на уровне местного самоуправления [5]. Эта норма также прямо противоречит части 4 статьи 28 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [13], согласно которой порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Указывая на общественные обсуждения и общественные (публичные) слушания как на формы общественного контроля, законодатель, по нашему мнению, упускает самое важное в этом контроле — воздействие решения, принятого в результате реализации соответствующей формы контроля и выраженного в итоговом документе (протоколе), на орган, компетентный принять государственно-властное решение по обсужденному вопросу. Вряд ли результатом рассмотрения итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля, может являться обязанность органа, осуществляющего публичные полномочия, в установленный законодательством Российской Федерации срок направить соответствующим субъектам общественного контроля обоснованный ответ, как это сегодня предусматривает часть 5 статьи 26 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Данная норма фактически сводит результат общественного контроля к коллективному обращению граждан в органы государственной власти и местного самоуправления.

Эффективность общественного контроля может быть обеспечена только тогда, когда каждый итоговый документ будет подлежать обязательному рассмотрению органом публичной власти с принятием решения по каждому выводу (предложению) итогового документа, а при отклонении либо признании необоснованным вывода (предложения) — с указанием мотивов такого отклонения. В течение установленного законом срока (с учетом специфики деятельности соответствующего органа и решаемого вопроса) по каждому итоговому документу общественного контроля должно быть опубликовано соответствующее решение с указанием лиц, его принявших. Если решение принимается коллегиальным органом, по итоговым документам общественного контроля должно проводиться поименное голосование с опубликованием его результатов.

Думается, что изложенные предложения позволят гражданам и институтам гражданского общества более эффективно реализовать свои полномочия по контролю над органами государственной власти и местного самоуправления.



**СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.
2. Закон Краснодарского края от 16.07.2013 № 2786-КЗ «О порядке проведения публичных слушаний по проекту краевого бюджета и годовому отчету об исполнении краевого бюджета» // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. 2013. № 10.
3. Курячая М. М. Проблемы обеспечения народного представительства в современной российской парламентаризме / М. М. Курячая // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 37-40.
4. Курячая М. М. Электронная демократия как вызов современной правовой политики / М. М. Курячая // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 41-44.
5. Решение от 24.02.2011 № 159 «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании город Армавир» // Армавирский собеседник. 2011. № 49.
6. Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.
7. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
8. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776.
9. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213.
10. Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.
11. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.
12. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
13. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

**REFERENCES**

1. Gradostroitel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon ot 29.12.2004 № 190-FZ [The Town-Planning Code of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 190-FZ of December 29, 2004], Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federatsii [Official Gazette of the Russian Federation]. 2005. 1 (part 1). Article 16. (In Russian)
2. Zakon Krasnodarskogo kraja ot 16.07.2013 № 2786-KZ "O porjadke provedenija publicnyh slushanij po proektu kraevogo bjudzheta i godovomu otchetu ob ispolnenii

- kraevogo bjudzheta [The Law of Krasnodar Krai No. 2786-KZ 'On the Rules of Procedure for Public Hearings According to the Draft of the Regional (Krai) Budget and the Annual Report on the Administration of the Regional (Krai) Budget' of July 16, 2013]". Informacionnyj B'ulleten' Zakonodatel'nogo Sobranija Krasnodarskogo Kraja [Newsletter of the Legislative Assembly of Krasnodar Krai]. 2013. No 10. (In Russian)
3. Kurjachaja M. M. Problemy obespechenija narodnogo predstavitel'stva v sovremennoj rossijskom parlamentarizme [The Problems of Ensuring Popular Representation in Contemporary Russian Parliament]. Konstitucionnoe i municipal'noe pravo [Constitutional and Municipal Law]. 2011. No 12. Pp. 37-40. (In Russian)
  4. Kurjachaja M. M. Elektronnaja demokratija kak vyzov sovremennoj pravovoj politiki [Electronic Democracy as a Challenge to Contemporary Legal Policy]. Konstitucionnoe i municipal'noe pravo [Constitutional and Municipal Law]. 2013. No 1. Pp. 1-44. (In Russian)
  5. Reshenie ot 24.02.2011 № 159 "Ob utverzhdenii polozhenija o porjadke organizacii i provedenija publichnyh slushanij v municipal'nom obrazovanii gorod Armavir [The Ruling No. 159 'On the Approval of the Regulations on the Procedure of Organization and Holding of Public Hearings in the Municipality of Armavir' of February 24, 2011]". Armavirskij sobesednik [Armavir Interlocutor]. 2011. No 49. (In Russian)
  6. Federal'nyj zakon ot 04.04.2005 № 32-FZ "Ob Obshhestvennoj palate Rossijskoj Federacii [Federal Law of the Russian Federation No 32-FZ 'On the Public Chamber of the Russian Federation' of April 4, 2005]". Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii [Official Gazette of the Russian Federation]. 2005. No 15. Article 1277. (In Russian)
  7. Federal'nyj zakon ot 25.12.2008 № 273-FZ "O protivodejstvii korrupcii" [Federal Law of the Russian Federation No. 273-FZ 'On Combating Corruption' of December 25, 2008]". Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii [Official Gazette of the Russian Federation]. 2008. No 52 (part 1). Article 6228. (In Russian)
  8. Federal'nyj zakon ot 09.02.2009 № 8-FZ "Ob obespechenii dostupa k informacii o dejatel'nosti gosudarstvennyh organov i organov mestnogo samoupravlenija [Federal Law of the Russian Federation No. 8-FZ 'On Providing Access to Information Concerning the Work of State Bodies and Bodies of Local Self-Government Authorities' of February 9, 2009]". Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii [Official Gazette of the Russian Federation]. 2009. No 7. Article 776. (In Russian)
  9. Federal'nyj zakon ot 21.07.2014 № 212-FZ "Ob osnovah obshhestvennogo kontrolja v Rossijskoj Federacii [Federal Law of the Russian Federation No. 212-FZ 'On the Principles of Public Control in the Russian Federation' of July 21, 2014]". Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii [Official Gazette of the Russian Federation]. 2014. No 30 (part 1). Article 4213. (In Russian)
  10. Federal'nyj zakon ot 10.06.2008 № 76-FZ "Ob obshhestvennom kontrole za obespecheniem prav cheloveka v mestah prinuditel'nogo soderzhanija i o sodejstvii licam, nahodjashhimsja v mestah prinuditel'nogo soderzhanija [Federal Law of the Russian Federation No 76-FZ 'On Public Control over Human Rights Protection in Places of Detention and Assistance to Persons in Places of Detention' of June 10, 2008]". Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii [Official Gazette of the Russian Federation]. 2008. No 24. Article 2789. (In Russian)
  11. Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 28.06.2004 № 5-FKZ "O referendume Rossijskoj Federacii [The Federal Constitutional Law No 5-FKZ 'On the Referendum of the Russian Federation' of June 28, 2004]". Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii [Official Gazette of the Russian Federation]. 2004. No 27. Article 2710. (In Russian)

12. Federal'nyj zakon ot 12.06.2002 № 67-FZ "Ob osnovnyh garantijah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossijskoj Federacii [Federal Law of the Russian Federation No. 67-FZ 'On Fundamental Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in Referendum of Citizens of the Russian Federation' of June 12, 2002]". Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii [Official Gazette of the Russian Federation]. 2002. No 24. Article 2253. (In Russian)
13. Federal'nyj zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ "Ob obshhих principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii [Federal Law of the Russian Federation No. 131-FZ 'On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation' of October 6, 2003]". Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii [Official Gazette of the Russian Federation]. 2003. No 40. Article 3822. (In Russian)

#### **Авторы публикации**

**Громыко Сергей Валерьевич** — заслуженный юрист Кубани, заместитель председателя территориальной избирательной комиссии Анапская (Краснодарский край)

**Курячая Марина Михайловна** — кандидат юридических наук, доцент кафедры государственной политики и государственного управления Кубанского государственного университета (г. Краснодар)

#### **Authors of the publication**

**Sergej V. Gromyko** — Honorary lawyer of Kuban, Deputy Chairman of the Territorial Election Commission of Anapa (Krasnodar region)

**Marina M. Kurjachaja** — Cand. Sci. (Law), Associate Professor at the Department of Public Policy and Administration, Kuban State University (Krasnodar)