

31. The decision of Arbitration court of the East Siberian district on 13.02.2015 No. F02-6423/2014 on case No. A33-8966/2014 Requirement of cancellation of the decision on bringing to responsibility under part 1 of article 15.19 of the administrative code for failure to complete the amount requested by the shareholder documentation [Electronic resource] / SPS «ConsultantPlus». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=RAPS004&n=44708&req=doc> (date of viewing: 21.09.2016).

32. The resolution of the Eighth arbitration appeal court dated 02.04.2015 No. 08АП-159/2015 on case of No. A46-12586/2014 Requirement of recognizing illegal and cancellation of the decision on bringing CJSC to administrative liability under part 1 of article 15.19 of the administrative code [Electronic resource] / SPS «ConsultantPlus». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=RAPS004&n=44708&req=doc> (date of viewing: 21.09.2016).

33. Information letter of the Presidium of the SAC dated 18.01.2011 No. 144 «On some issues of practice of consideration by arbitration courts of disputes about the provision of information to participants of business companies» // the Bulletin of the RF SAC. 2011. No 3 (March).

**Как цитировать статью:** Таранов И. Е. О некоторых особенностях квалификации административных правонарушений, посягающих на порядок представления и раскрытия информации на финансовых рынках // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2016. № 4 (37). С. 281–288.

**For citation:** Taranov I. E. Some features of qualification of the administrative offenses encroaching on the procedure of presentation and disclosure of information at the financial markets // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2016. № 4 (37). P. 281–288.

УДК 342.57  
ББК 67.400.7

**Chirkov Evgeny Alexandrovich,**  
undergraduate of the department of law  
Volgograd Business Institute,  
head of the consulting and organizational department of the  
Volgograd City Council,  
Volgograd,  
e-mail: e-chirkov@mail.ru

**Чирков Евгений Александрович,**  
магистрант юридического факультета  
Волгоградского института бизнеса,  
начальник консультационно-организационного отдела  
Волгоградской городской Думы,  
г. Волгоград,  
e-mail: e-chirkov@mail.ru

## ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ КАК СПОСОБ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НАСЕЛЕНИЯ И ОРГАНОВ ВЛАСТИ

### PUBLIC HEARINGS AS THE METHOD OF ORGANIZATION-LEGAL INTERACTION OF THE POPULATION AND AUTHORITIES

12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право  
12.00.02 – Constitutional law; constitutional litigation; municipal law

*В статье рассматривается одна из форм организационно-правового взаимодействия граждан и органов публичной власти в муниципальном образовании — публичные слушания. Проводится анализ эффективности практики и нормативно-правового регулирования процедуры назначения и проведения публичных слушаний в муниципальных образованиях на территории Российской Федерации. Выделяются основные проблемы взаимодействия жителей муниципального образования и органов муниципальной власти, а также определяются направления совершенствования деятельности института непосредственной демократии, к одной из форм которой относятся публичные слушания.*

*The article examines one of the forms of the organization-legal interaction of citizens and authorities of the municipality entity — the public hearings. Efficiency analysis of practice and the regulatory-legal regulation of the procedure setting and carrying out of public hearings in the municipalities of the Russian Federation is carried out. The main problems*

*of interaction of inhabitants of the municipality and the municipal authorities are underlined, as well as the directions of enhancement of the direct democracy institution activity are identified, one of the forms of which includes the public hearings.*

*Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, система государственной и муниципальной власти, публичные слушания, участие граждан, гражданское общество, легитимность, должностное лицо местного самоуправления, гражданская инициатива, нормативно-правовые акты.*

*Keywords: local self-government, municipal authority, system of state and municipal authorities, public hearings, citizen participation, civil society, legitimacy, officer of local self-government, citizens' initiative, regulatory legal acts.*

*В последние годы можно заметить повышенный интерес как со стороны государственной власти, так и населения*

нашей страны к процессам формирования, функционирования, да и просто существования публичного управления на самом низовом уровне, то есть местного самоуправления. При этом необходимо отметить, что повышенный интерес к данной форме управления неслучаен. Местное самоуправление занимает определенное место в управленческой структуре всего государства, поэтому можно определить его как социально-демократическую систему, входящую составным звеном в более крупную систему государственного управления [1].

Таким образом, можно сделать вывод, что отсутствие необходимых условий для комфортного проживания для населения в конкретном населенном пункте показывает структурные нарушения или ошибки в системе функционирования института местного самоуправления или же нарушение функционирования одного из уровней публичной власти и, как следствие, приводит к сбою в работе всей системы государственного управления.

Местное самоуправление является важнейшим уровнем публичного управления государством и представляет собой неотъемлемую часть гражданского общества, способного выражать волю народа, так как муниципальная власть максимально приближена к населению и решает наиболее важные и насущные проблемы общества. Именно поэтому на муниципальном уровне законодательно закреплено многообразие форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, нежели на федеральном или региональном уровне [2].

Поскольку местное самоуправление представляет собой социальную и демократическую систему [1], то именно организационно-правовое взаимодействие населения и органов власти и, как следствие, четко выраженная гражданская позиция населения по вопросам развития муниципального образования имеют огромную и главную роль в развитии местного самоуправления. В этой связи, как нам кажется, необходимо структурное изменение правосознания самого населения, которое не только обладает определенными правами, но и в равной степени обязанностями.

Таким образом, попробуем остановиться на наиболее важной и сложной проблеме — слабое организационно-правовое взаимодействие населения и органов власти. Наиболее ярко данное обстоятельство, на наш взгляд, можно проследить на участии граждан в публичных слушаниях.

Рассмотрение проблем организации процедуры проведения публичных слушаний основано на трудах отечественных авторов: В. А. Холопова [3], А. В. Сигарева [4], Н. В. Винник [5], С. М. Миронова [6] и других.

**Целью** данной работы является выработка рекомендаций по устранению причин правового нигилизма в процессе развития местного самоуправления как социальной и демократической системы во взаимосвязи и постоянном взаимодействии не только с внешней средой, но и с внутренней, в том числе с обязательным учетом потребностей и интересов населения, проживающего на территории муниципального образования.

**Задачей** данной статьи является проведение анализа литературных источников с целью разработки методологических подходов исследования проблем проведения и организации публичных слушаний; на основе анализа теоретических проблем проведения публичных слушаний выявить

проблемы и тенденции нарушений, выявленных при организации и проведении публичных слушаний в различных субъектах Российской Федерации и предложить пути решения совершенствования организации публичных слушаний.

Местное самоуправление — это форма самоорганизации граждан на определенной территории, позволяющая создавать достойные условия для проживания населения на данной территории и, как следствие, формировать определенную степень ответственности за принятые решения. Нельзя не согласиться с В. А. Холоповым [3], согласно которому, муниципальная власть как территориально, так и исходя из потребностей местного сообщества, наиболее близка интересам граждан, проживающих в границах определенного муниципального образования.

Одна из наиболее важных и сложных проблем организации местного самоуправления — слабое организационно-правовое взаимодействие населения и органов власти и, как следствие, слабо выраженная гражданская позиция населения по вопросам развития муниципального образования. Наиболее ярко данное обстоятельство, на наш взгляд, можно проследить на участии граждан в публичных слушаниях, которые в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» являются одной из форм взаимодействия органов местного самоуправления и населения. При этом надо понимать, что формы участия населения в осуществлении местного самоуправления разнообразны, о чем неоднократно отмечалось в научных исследованиях, в том числе М. В. Коростелевой [2].

Федеральный закон № 131-ФЗ не содержит каких-либо правил и порядка проведения публичных слушаний, что фактически является положительным моментом. Каждое муниципальное образование вправе самостоятельно выстраивать порядок взаимодействия населения и органов власти в процессе обсуждения проектов муниципальных правовых актов с учетом всех исторических и иных особенностей каждого муниципального образования, но с обязательным оповещением жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний и заблаговременным ознакомлением с проектом муниципального правового акта, включая мотивированное обоснование принятых решений.

На практике нередко встречается формальное отношение к публичным слушаниям со стороны органов и должностных лиц местного самоуправления. Так, например, постановление главы Ставрополя о назначении публичных слушаний отсутствует в общем доступе (официальный сайт и Консультант Плюс). В Астрахани инициатива жителей о проведении публичных слушаний может быть рассмотрена представительным органом только в случае создания инициативной группы в количестве не менее 1 000 человек [7], также отсутствует срок принятия и опубликования муниципального правового акта о назначении публичных слушаний, при этом публикация вопроса, выносимого на публичные слушания, равно как и уведомление жителей, осуществляет комиссия не позднее 10 дней до начала публичных слушаний и т. д.

Проанализировав все процессы согласования проектов развития с участием населения можно сделать вывод об отрицательной тенденции развития подобных взаимоотношений,

в том числе и со стороны самого населения. Фактически интерес населения к судьбе развития муниципального образования, равно как попытка исправить существующее положение, ограничивается банальными жалобами в вышестоящие органы власти, используя при этом только одну форму взаимодействия населения и властных структур.

Подобное тесное взаимодействие населения и органов власти при публичном обсуждении проектов муниципальных правовых актов имеют достаточно большую перспективу. Так, например, в рамках рассмотрения проекта решения городской Думы «Об утверждении правил благоустройства городского округа Волгограда» на публичных слушаниях 13 июля 2015 года жителями Волгограда было внесено шесть предложений по урегулированию тех или иных проблем, связанных с организацией благоустройства на территории Волгограда. Всего на публичных слушаниях было подано 35 предложений, в том числе одно предложение от депутата городской Думы, по инициативе жителей города. В результате плодотворной работы профильного комитета и инициативных граждан все предложения были учтены.

Во многом данная проблема существует по причине отсутствия у населения традиций самостоятельного и ответственного решения поставленных перед муниципальным образованием задач. Нельзя снимать ответственность и органов власти в сложившейся ситуации. В данном случае видится несколько решений вышеназванной проблемы.

Во-первых, упростить процедуру подачи инициативы по проведению публичных слушаний для населения, что позволит жителям муниципального образования готовить предложения и выносить их на обсуждение для последующего рассмотрения органами муниципальной власти.

Во-вторых, необходимо привлекать всевозможные доступные источники оповещения населения о предстоящих публичных слушаниях, в том числе с использованием средств рассылки СМС сообщений (как пример), информационной сети Интернет, использования рекламных конструкций (в рамках реализации права на размещение социальной рекламы), телевидение и т. д.

В-третьих, использовать возможности депутатского корпуса, администраций районов в части работы с населением, ТОСами и иными коллективами. Депутат представительного органа, с учетом норм Федерального закона № 131-ФЗ, является не только прямым «голосом» народа, но и его рупором. Депутат обязан доносить до населения на своих приемах о проводимых мероприятиях, в том числе публичных слушаниях, дать возможность населению поверить, что его интересы будут учтены, собрать предложения и замечания по рассматриваемым вопросам и т. д.

Необходимо отметить, что публичные слушания относятся к мерам, призванным обеспечивать реализацию гарантий права гражданина на местное самоуправление [8], и, как следствие, относятся к формам непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления наряду с опросом граждан, правотворческой инициативой, конференцией граждан и т. д. [9]. По мнению некоторых исследователей, по своей сути публичные слушания относятся к формам делиберативной демократии на муниципальном уровне, то есть «демократии обсуждения» или «консультативной демократии», занимающей промежуточное место между прямой и представительной [3].

Таким образом, именно вовлечение населения в решение основных проблем, стоящих перед муниципальным образованием, в любых формах посредством развития

информационной составляющей (средства связи, СМИ и т. д.), а также развитие культурно-исторических связей (исторические и культурные особенности муниципального образования, цели и особенности) способствует полноценному развитию местного самоуправления.

В тоже время в рамках проводимого мониторинга можно выделить некоторые проблемы нормативного регулирования, которые существуют в ряде муниципальных образований при проведении публичных слушаний.

1. Отсутствует регламентация временного периода проведения публичных слушаний, то есть зачастую публичные слушания проходят в рабочее время, и соответственно, рабочие дни, что напрямую создает проблему для работающего населения прийти и выразить свою позицию (например, Архангельск [9], Ставрополь [10]).

2. Отсутствует прозрачная процедура формирования оргкомитета по проведению публичных слушаний, то есть не совсем понятно, на каком основании происходит формирование оргкомитета, а также его полномочия по учету мнения жителей (например, в Архангельске оргкомитет по проведению публичных слушаний вправе отказать жителям во включении в итоговый протокол публичных слушаний их предложений, если они оформлены недолжным образом, в Астрахани создается постоянно действующая комиссия, при этом отсутствуют критерии, предьявляемые к ее составу и т. д.).

3. Отсутствует открытая процедура назначения публичных слушаний, в том числе по инициативе жителей муниципального образования. Зачастую для назначения публичных слушаний по инициативе жителей муниципального образования необходимо создать инициативную группу, при этом количество граждан в данной инициативной группе может превышать допустимые пределы, фактически ставя под сомнение реализацию их прав (например, Архангельск [9], Ставрополь [10], Астрахань [7]).

4. Отсутствует четкое регламентирование по подготовке протокола и заключения (рекомендаций) по результатам публичных слушаний, в результате чего в итоговом документе возможно отражение только той информации, которая необходима организатору или инициатору назначения публичных слушаний (например, Астрахань).

5. Отсутствует обязательная норма рассмотрения результатов публичных слушаний представительным органом власти (оргкомитетом, комитетами) и выработки по ним мотивированного мнения с обязательным уведомлением населения о принятых решениях.

Многие научные деятели, в том числе В. А. Холопов [3], А. В. Сигарев [4], Н. В. Винник [5], С. М. Миронова [6], наряду с вышеперечисленными проблемами отмечают также проблемы, связанные с общей процедурой проведения публичных слушаний; определением перечня лиц, приглашенных для участия в публичных слушаниях и т. д.

Многие проблемы решаются при наличии политической воли и желания властей услышать голос народа путем закрепления всех вопросов в нормативном акте. Так, в муниципальном образовании Волгоград указанные проблемы, в том числе процедура назначения, время проведения, состав оргкомитета и т. д., успешно решены.

Проявленный интерес со стороны научных кругов в вопросе легитимации проведения публичных слушаний как одного из возможностей управления муниципальным образованием непосредственно населением подчеркивает важность сложившейся проблемы. Уже сейчас можно сделать вывод, что изменения в данной области уже

заметны, опыт многих муниципальных образований, в том числе Волгограда, Красноярска, Ростова и т. д., это подтверждает. В тоже время целесообразно усилить и обратную сторону данной проблемы — повысить активность населения.

Именно изменение отношения населения к публичным слушаниям возможно в дальнейшем будет способствовать и изменению нормативной правовой базы в части регламентации порядка проведения публичных слушаний и усиления их статуса.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Пшенко О. Ю., Пшенко А. Г. Системный подход к понятию «местное самоуправление» // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2012. № 2 (19). С. 281–287.
2. Коростылева М. В. Нормативное закрепление форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2008. № 3 (7). С. 113–116.
3. Холопов В. А. Эффективность организационно-правового регулирования проведения публичных слушаний как фактор обеспечения легитимности решений органов местной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 20–24.
4. Сигарев А. В. Публичные слушания: типичные проблемы муниципально-правового регулирования // Российская юстиция. 2012. № 4. С. 70–72.
5. Винник Н. В. Публичные слушания как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 5. С. 20–23.
6. Миронова С. М. Роль публичных слушаний в бюджетном процессе муниципального образования // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 5. С. 173–178.
7. Решение Городской Думы муниципального образования «Город Астрахань» от 29.06.2006 № 103 «Об утверждении Положения о публичных слушаниях на территории муниципального образования «Город Астрахань» // СПС «ГАРАНТ». URL: <http://base.garant.ru/9117128/> (дата обращения: 10.09.2016). Доступ по паролю.
8. Определение Конституционного Суда РФ от 08.12.2011 № 1808-О-О // СПС «ГАРАНТ». URL: <http://base.garant.ru/70132580/> (дата обращения: 10.09.2016). Доступ по паролю.
9. Решение Архангельского городского Совета от 01.09.2005 № 36 «Об утверждении Положения о публичных слушаниях на территории муниципального образования «Город Архангельск» // АО «Кодекс». URL: <http://docs.cntd.ru/document/962012475> (дата обращения: 10.09.2016).
10. Решение Ставропольской городской Думы от 28.06.2006 № 77 «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в городе Ставрополе» // СПС «ГАРАНТ». URL: <http://base.garant.ru/27112529/> (дата обращения: 10.09.2016). Доступ по паролю.

## REFERENCES

1. Pshinko O. Yu., Pshinko A. G. System approach to the concept of «local government» // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2012. No. 2 (19). P. 281–287.
2. Korosteleva M. V. Regulatory consolidation of forms of direct participation of population in local government // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2008. No. 3 (7). P. 113–116.
3. Holopov V. A. Efficiency of the organization-legal regulation of carrying out public hearings as the factor of ensuring legitimacy of the decisions of municipal authorities // Government and local self-government. 2015. No. 7. P. 20–24.
4. Sigarev A. V. Public hearings: typical problems of municipal legal regulation // Russian justice. 2012. No. 4. P. 70–72.
5. Vinnik N. V. Public hearings as the form of population participation in the local self-government implementation // Government and local self-government. 2016. No. 5. P. 20–23.
6. Mironova S. M. A role of public hearings in the budget process of the municipality // the Bulletin of the Saratov state legal academy. 2012. No. 5. P. 173–178.
7. Decision of City Council of the municipality «City of Astrakhan» of 29.06.2006 No. 103 «On approval of the Provision regarding public hearings in the territory of the municipality «City of Astrakhan» // RLS «Garant». URL: <http://base.garant.ru/27112529/> (date of viewing: 10.09.2016). Password access.
8. Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation of 08.12.2011 No. 1808-O-O // RLS «Garant». URL: <http://base.garant.ru/27112529/> (date of viewing: 10.09.2016). Password access.
9. Decision of the Arkhangelsk city council of 01.09.2005 No. 36 «On approval of the Provision regarding public hearings in the territory of the municipality «City of Arkhangelsk» // LIC «KODEKS». URL: <http://docs.cntd.ru/document/962012475> (date of viewing: 10.09.2016).
10. Decision of the Stavropol City Council of 28.06.2006 No. 77 «On approval of the Provision regarding procedure of arrangement and carrying out of public hearings in the city of Stavropol» // RLS «Garant». URL: <http://base.garant.ru/27112529/> (date of viewing: 10.09.2016). Password access.

**Как цитировать статью:** Чирков Е. А. Публичные слушания как способ организационно-правового взаимодействия населения и органов власти // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2016. № 4 (37). С. 288–291.

**For citation:** Chirkov E. A. Public hearings as the method of organization-legal interaction of the population and authorities // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2016. No. 4 (37). P. 288–291.