

УДК 342

doi: 10.21685/2072-3016-2025-2-6

Публичные слушания как консультативная форма демократии

О. В. Елистратова¹, О. Р. Ганина², Ш. Г. Сеидов³

^{1,2,3}Пензенский государственный университет, Пенза, Россия

¹stulnikova80@yandex.ru, ²olg.ganina2015@yandex.ru, ³tabaris@mail.ru

Аннотация. *Актуальность и цели.* Актуальность исследования заключается в необходимости совершенствования правового регулирования института публичных слушаний с учетом современной тенденции внедрения информационных технологий в деятельность органов публичной власти, а также региональных особенностей проведения публичных слушаний. Основной целью работы является анализ отличительных признаков публичных слушаний как консультативной формы демократии, выявление правовых и организационных проблем их реализации на практике, определение направлений развития и возможных путей реформирования института публичных слушаний. *Материалы и методы.* Достижение исследовательских задач осуществляется путем использования как общенаучных, так и частнонаучных методов: формально-юридического и сравнительно-правового. *Результаты.* Авторами выявлены характерные черты публичных слушаний как института консультативной демократии. Проведенное исследование позволило сформулировать предложения по совершенствованию российского законодательства, касающиеся формы и механизма слушаний в муниципалитетах. *Выводы.* Успешное проведение публичных слушаний подразумевает учет экономических, географических, социальных, культурных, образовательных и политических факторов, оказывающих значительное влияние на жизнедеятельность муниципального образования. Широкий потенциал совершенствования публичных слушаний требует от законодателя комплексного подхода, способного сделать данный институт одной из наиболее удобных, эффективных, результативных форм взаимодействия органов местного самоуправления и населения для разрешения вопросов местного значения и стать инструментом снижения социальной напряженности.

Ключевые слова: публичные слушания, консультативная демократия, местное самоуправление, вопросы местного значения, формы осуществления местного самоуправления, информационные технологии

Для цитирования: Елистратова О. В., Ганина О. Р., Сеидов Ш. Г. Публичные слушания как консультативная форма демократии // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2025. № 2. С. 69–78. doi: 10.21685/2072-3016-2025-2-6

The public hearings as an advisory form of democracy

O.V. Elistratova¹, O.R. Ganina², Sh.G. Seidov³

^{1,2,3}Penza State University, Penza, Russia

¹stulnikova80@yandex.ru, ²olg.ganina2015@yandex.ru, ³tabaris@mail.ru

Abstract. *Background.* The relevance of the research lies in the need to improve the legal regulation of the institute of public hearings, taking into account the current trend of introducing information technologies into the activities of public authorities, as well as regional peculiarities of public hearings. The main purpose of the work is to analyze the distinctive features of public hearings as an advisory form of democracy, identify legal and organizational problems of their implementation in practice, identify areas of development and possible ways to reform the institution of public hearings. *Materials and methods.* The achievement of research objectives is carried out through the use of both general scientific methods and private scientific methods: formal legal and comparative legal. *Results.* The authors have identified the characteristic features of public hearings as an institution of consultative democracy. The conducted research made it possible to formulate proposals for improving Russian legislation concerning the form and mechanism of hearings in municipalities. *Conclusions.* Successful holding of public hearings implies taking into account economic, geographical, social, cultural, educational and political factors that have a significant impact on the life of the municipality. The wide potential for improving public hearings requires a comprehensive approach from the legislator, which can make this institution one of the most convenient, effective, effective forms of interaction between local governments and the population to resolve issues of local importance and become a tool for reducing social tension.

Keywords: the public hearings, consultative democracy, local self-government, issues of local importance, forms of local self-government, information technology

For citation: Elistratova O.V., Ganina O.R., Seidov Sh.G. The public hearings as an advisory form of democracy. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Povolzhskiy region. Obshchestvennye nauki = University proceedings. Volga region. Social sciences.* 2025;(2):69–78. (In Russ.). doi: 10.21685/2072-3016-2025-2-6

Осуществление местного самоуправления в Российской Федерации невозможно без участия жителей муниципального образования. Население принимает решения, а также выражает свое мнение по вопросам местного значения путем различных форм волеизъявления, среди которых широкое распространение получили публичные слушания. Согласно отчету Министерства юстиции Российской Федерации за 2020 г. муниципальные образования организовали проведение более 63 тысяч публичных слушаний [1, с. 31].

В качестве цели публичных слушаний законодатель определяет обсуждение проектов муниципальных актов по вопросам местного значения. В соответствии со ст. 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для обсуждения проектов нормативных актов проводятся публичные слушания, на которые в обязательном порядке выносятся:

– проект устава муниципального образования, а также проект муниципального нормативного правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав;

– проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

– проект стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

– вопросы о преобразовании муниципального образования, за исключением случаев, если для преобразования муниципального образования требуется получение согласия населения муниципального образования, выраженного путем голосования либо на сходах граждан¹.

Ввиду самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий муниципальные образования вправе проводить публичные слушания и по иным вопросам местного значения, что закрепляется уставом этого муниципального образования или отдельным нормативно-правовым муниципальным актом.

Ключевым элементом успешного проведения публичных слушаний является качественная подготовка. Эта подготовка включает в себя как информирование граждан о предстоящем мероприятии, так и представление необходимых материалов, которые помогут участникам лучше понять обсуждаемые вопросы. Грамотное освещение темы обсуждения, приглашение экспертов, возможность ознакомления с документами заранее – все это влияет на уровень вовлечения населения и качество обсуждения. Прозрачность этого процесса может способствовать доверительным отношениям между жителями и властями.

Важно учитывать, что публичные слушания представляют собой двойственный процесс. С одной стороны, они дают возможность органам власти продемонстрировать свою открытость и готовность вести диалог. С другой стороны, если результаты слушаний не учитываются, а мнения и предложения граждан игнорируются, это может привести к потере доверия со стороны жителей и вызвать протестные настроения. Таким образом, успешные публичные слушания должны не только позволять гражданам выражать свои мнения, но и фактически влиять на принимаемые решения.

Принятое по итогам слушаний заключение содержит в себе все рекомендации и мнения, высказанные и согласованные участниками в ходе их проведения. Оно подлежит опубликованию в сети Интернет и рассмотрению органами местного самоуправления при принятии окончательного решения по поставленным вопросам.

Именно на завершающем этапе проведения публичных слушаний прослеживается их отличительная особенность как формы участия населения в осуществлении самоуправления – консультативный характер.

Вопрос о консультативных формах волеизъявления граждан, а также месте в них публичных слушаний не раз поднимался в юридической науке.

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 (ред. от 08.08.2024, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

Так, С. А. Авакьян под консультативностью понимает такую ситуацию, когда обязанность принятия официального итогового решения по рассматриваемым вопросам возложена на уполномоченный орган государственной власти или местного самоуправления, но с учетом той воли, которую выразило большинство. Среди консультативных институтов непосредственной демократии он выделяет «публичные слушания как форму контакта (диалога) органов публичной власти с населением» [2, с. 391].

С. В. Васильева проводит разграничение между консультативной демократией и демократией соучастия, главным критерием которого служит обязанность привлечения населения к принятию управленческих решений. Особо подчеркивается тот факт, что российский законодатель использует данные дефиниции как синонимы, в результате чего в процессе правоприменения возникают определенные сложности, а сама деятельность граждан может сводиться к чисто формальному участию в публичных слушаниях. Также нельзя не согласиться с ее выводом о том, что консультативный характер публичных слушаний приводит к тому, что они по большому счету становятся лишь гарантией гласности деятельности органов публичной власти [3, с. 4].

Заслуживает внимания исследование, проведенное А. А. Фурсовым, в котором высказывается мнение о существовании двух моделей организации публичных слушаний – *либеральной* и *административной*. Первая подразумевает большую свободу и демократизацию процесса, его осуществление с идеей партнерства органов государственной власти и местного самоуправления и населения, а вторая – наоборот: имеет более императивный характер и направлена на соблюдение формальных требований. При этом они лишь подчеркивают, что публичные слушания следует относить к консультативным формам демократии [4, с. 135].

Консультативность публичных слушаний влечет за собой некоторые проблемы, которые при негативном развитии могут влиять на ход слушаний и их итоговый результат. Основной среди них является незначительное влияние на итоговое решение по рассматриваемым вопросам. Из данной проблемы логично вытекают следующие:

- низкая активность жителей муниципальных образований и игнорирование ими публичных слушаний;
- нерепрезентативность слушаний ввиду недостаточного количества среди участников жителей муниципальных образований;
- частые нарушения установленного законом порядка организации и проведения публичных слушаний и др.

Данные проблемы требуют от законодателя принятия эффективных мер по их разрешению путем совершенствования правового регулирования и повышения статуса публичных слушаний [4, с. 136].

Публичные слушания, будучи важной составляющей местного самоуправления, разнообразятся в зависимости от региона. Каждое муниципаль-

ное образование адаптирует этот механизм к своим историческим, культурным и социальным контекстам. Исследование практики проведения публичных слушаний в разных регионах позволяет выявить как положительные, так и отрицательные аспекты.

На территории России публичные слушания имеют свои особенности в зависимости от федерального округа. Например, в крупных мегаполисах, таких как Москва и Санкт-Петербург, наблюдается высокий уровень вовлеченности граждан в процесс обсуждения городских инициатив. Здесь публичные слушания редко могут быть формальными, инициатива граждан и их активное участие нередко приводят к реальным решениям и изменениям в городском пространстве. Это позволяет создать среду, в которой мнения жителей оказывают прямое влияние на принятие решений [5, с. 134].

Северные регионы, такие как Мурманская область или Республика Карелия, имеют свои уникальные сложности в организации публичных слушаний. Высокая степень удаленности, компактное население, а также особенности местного управления могут препятствовать открытости процессов. Публичные слушания здесь часто сталкиваются с недостатком активности со стороны населения, что в свою очередь может быть связано с ощущением дистанции между решениями властей и реальными заботами граждан. В таких условиях критически важно найти баланс между интересами правительства и потребностями местных сообществ [5, с. 136].

В Сибирском федеральном округе публичные слушания зачастую связаны с вопросами освоения природных ресурсов. Местные сообщества выступают за большее участие в принятии решений, относящихся к экологическим аспектам. Примеры из практики показывают, что успешные публичные слушания в этом регионе требуют активной работы по повышению информированности населения о существующих инициативах, которые могут повлиять на их жизнь. Здесь важно учитывать, что отношение к власти может быть настороженным, так как у граждан есть свой горький опыт взаимодействия с различными проектами, которые оказывали негативное влияние на экологическую ситуацию [5, с. 137].

По сравнению с другими регионами, в европейской части России есть примеры успешной интеграции новых технологий в практику публичных слушаний. Использование онлайн-платформ позволяет не только увеличить количество участников, но и разнообразить формы взаимодействия. Это позволяет интегрировать различные группы населения, включая молодежь и тех, кто физически не может присутствовать на встречах. Тем не менее подобные практики требуют значительных инвестиций в информационные технологии и современное оборудование, что не всегда возможно для местного самоуправления с ограниченными ресурсами.

Таким образом, практика публичных слушаний в разных регионах России разнообразна своими подходами и методами. Каждое муниципальное образование вносит свой вклад в развитие этого инструмента с учетом местных традиций и культуры. Публичные слушания могут быть эффективным сред-

ством демократизации местного самоуправления, обеспечивая связь между властью и населением, но их успешность зависит от готовности обеих сторон вступать в диалог и во взаимодействие. Различные примеры показывают, что проблема не только в формальных подходах, но и в отсутствии должного понимания всей процедуры проведения публичных слушаний и готовности к открытому обсуждению.

Совершенствование механизмов информационной поддержки является необходимым шагом для повышения уровня активности граждан. Как справедливо отмечает А. С. Карпов, огромное значение во взаимодействии органов местного самоуправления и населения в области принятия управленческих решений имеет информирование населения. «Граждане, получившие возможность ознакомиться с полной информацией по проекту, далее сами выбирают форму своего участия» [6, с. 9–12]. Как пример можно предложить введение обязательного предварительного информирования жителей о предстоящих публичных слушаниях как офлайн, так и на онлайн-платформах.

Другим шагом можно назвать разработку образовательных программ для жителей и органов местного самоуправления с целью повышения качества общественных обсуждений и принимаемых решений. Важным для населения является выполнение представительным органом и депутатами рекомендаций, выдвинутых на публичных слушаниях жителями, и введение обязательного отчета о внесении предложений в текст нормативного акта или поправок к нему. Это будет способствовать повышению доверия граждан к власти и готовности дальнейшего участия в публичных слушаниях. Также необходимо разработать показатели по оценке качества и эффективности публичных слушаний, что поможет оценить степень удовлетворенности участников процесса и выявить проблемы и недостатки.

Перспективы развития института публичных слушаний также связаны с активным привлечением студентов, школьников и молодых специалистов к обсуждению законопроектов. Это поможет будущим гражданам сформировать осознанное отношение к участию в принятии решений на уровне местного самоуправления и понять важность своей роли в демократическом процессе.

Публичные слушания как важный элемент местного самоуправления играют ключевую роль в обеспечении демократических процессов на муниципальном уровне. Они представляют собой платформу, на которой граждане могут выразить свои мнения, задать вопросы и внести предложения по вопросам, касающимся их жизни и благосостояния. В ходе исследования было установлено, что публичные слушания не только способствуют повышению прозрачности и открытости в принятии решений, но и укрепляют доверие между местными властями и населением. Это доверие, в свою очередь, является основой для эффективного взаимодействия между гражданами и государственными структурами, что в конечном итоге ведет к более качественному управлению на местах.

Законодательное регулирование публичных слушаний, как указано в ст. 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131 (ред. от 13.12.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», создает правовую основу для их проведения, определяя порядок организации и проведения слушаний, а также права и обязанности участников. Законодательство субъектов Российской Федерации содержит достаточно норм, закрепляющих специфику проведения публичных слушаний в муниципальных образованиях этого субъекта. Такие нормы содержат гарантии, что мнения граждан будут услышаны и учтены при принятии решений. Однако, несмотря на наличие правовой базы, на практике возникают различные проблемы, связанные с недостаточной информированностью граждан о предстоящих слушаниях, а также с ограниченной возможностью их участия в процессе. Эти проблемы подчеркивают необходимость дальнейшего совершенствования законодательства и практики проведения публичных слушаний в субъектах Российской Федерации.

Публичные слушания играют большую роль в формировании активной гражданской позиции. Они позволяют жителям не только высказывать свои мнения, но и участвовать в обсуждении важных для их жизни вопросов. Исследования показывают, что активное участие граждан в публичных слушаниях способствует более обоснованному и взвешенному принятию решений, повышают правовую грамотность населения, что, в свою очередь, ведет к улучшению качества жизни в муниципалитетах. Однако, несмотря на положительные аспекты, существует и критика данного института. Некоторые эксперты указывают на то, что публичные слушания могут быть формальными и неэффективными, если мнения граждан не учитываются или игнорируются местными властями¹.

Социальные эффекты от проведения публичных слушаний также заслуживают внимания. Они могут способствовать формированию общественного мнения, повышению уровня информированности граждан о местных проблемах и инициативах, а также укреплению социальной сплоченности. Публичные слушания могут стать площадкой для диалога между различными группами населения, что способствует более глубокому пониманию потребностей и интересов различных слоев общества. Однако для достижения этих эффектов необходимо, чтобы публичные слушания проводились регулярно и с учетом мнения всех заинтересованных сторон.

Данные проблемы требуют от законодателя принятия эффективных мер по их разрешению путем совершенствования правового регулирования и повышения статуса публичных слушаний [5, с. 136].

При этом не стоит предъявлять к институту публичных слушаний завышенные требования как форме волеизъявления. Следует придерживаться того, что публичные слушания имеют консультативный характер и нацелены

¹ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации № 2-АПА19-13 от 7 ноября 2019 г. // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-07112019-n-2-apa19-13/>

на «предоставление каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, возможности участвовать в его обсуждении и получении общественной оценки правового акта» [7].

Таким образом, публичные слушания являются формой волеизъявления населения, носящей консультативный характер. Они позволяют выявить позицию населения по вопросам местного значения, однако их результат не обязателен для принятия органами местного самоуправления окончательного решения. В этом смысле публичные слушания призваны осуществить достижение основных задач развития консультативной демократии: повышение уровня заинтересованности и активности граждан в решении вопросов местного значения, легитимности решений органов местного самоуправления, гласности местного самоуправления. Однако обязательный характер мнения населения не должен явиться препятствием для деятельности органов местного самоуправления. Необходимым условием придания мнению населения, выявленного с помощью публичных слушаний, обязательного характера является внесение изменений в ст. 28 и 31 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г., указывающих на возможность для регионального законодателя или органов местного самоуправления самостоятельно устанавливать обязательность мнения населения для органов местного самоуправления. Таким образом, использование региональным законодателем закрепления обязательного характера мнения населения, выявленного с помощью публичных слушаний, способно положительным образом сказаться на возможности участия населения в принятии органами местного самоуправления управленческих решений. При этом публичные слушания необходимо рассматривать не иначе как способ (инструмент) согласования общественных интересов в муниципальных образованиях.

В завершение отметим, что институт согласования общественных интересов и учета мнения населения является одним из важнейших демократических институтов реализации местного самоуправления. Только путем согласования интересов населения, органов публичной власти и третьих лиц, участвующих в муниципально-правовых отношениях, можно избежать в будущем конфликтов при принятии и реализации управленческих решений на уровне местного самоуправления и снизить социальную напряженность, свойственную некоторым муниципальным образованиям, вызванную отсутствием поддержки со стороны населения принимаемых органами местного самоуправления управленческих решений.

Список литературы

1. Доклад Министерства юстиции о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год // Министерство юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/monitoring-msu-202111.docx>
2. Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. 7-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2024. Т. 1. 864 с. URL: <https://znanium.ru/catalog/product/2115226> (дата обращения: 06.11.2024).

3. Васильева С. В. Социальная легитимация власти как основа консультативной демократии и демократии соучастия // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 2–7.
4. Фурсов А. А. Институт консультативной демократии в механизме местного самоуправления (на примере городских территорий) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2022. 242 с.
5. Акулова Н. А. Публичные слушания: проблемы муниципально-правового регулирования // Инновационная наука. 2021. № 5. С. 134–137.
6. Карпов А. С. Реализация технологии учета мнений заинтересованной общественности в законодательстве // Экологическая безопасность: природа и общество : тез. докл. Междунар. науч.-практ. конф. (г. Санкт-Петербург, 2–3 апреля 2024 г.). СПб. : Нестор-История, 2024. С. 9–12.
7. Козырева Л. Д. Публичные слушания как институт гражданского общества: проблемы организации и проведения // Управленческое консультирование. 2015. № 3. С. 116–122.

References

1. Report of the Ministry of Justice on the results of the annual monitoring of the organization and development of local self-government in the Russian Federation for 2020. *Ministerstvo yustitsii Rossiyskoy Federatsii = Ministry of Justice of the Russian Federation*. (In Russ.). Available at: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/monitoring-msu-202111.docx>
2. Avak'yan S.A. *Konstitutsionnoe pravo Rossii. Uchebnyy kurs: ucheb. posobie: v 2 t. 7-e izd., pererab. i dop. = Constitutional law of Russia. Curriculum: textbook: in 2 volumes. The 2nd edition, revised and supplemented*. Moscow: Norma: INFRA-M, 2024;1:864. (In Russ.). Available at: <https://znanium.ru/catalog/product/2115226> (accessed 06.11.2024).
3. Vasil'eva S.V. Social legitimation of power as the basis of consultative democracy and participatory democracy. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*. 2009;(14):2–7. (In Russ.)
4. Fursov A. A. *The institute of consultative democracy in the mechanism of local self-government (by the example of urban areas): PhD dissertation*. Moscow, 2022:242. (In Russ.)
5. Akulova N.A. Public hearings: problems of municipal legal regulation. *Innovatsionnaya nauka = Innovative science*. 2021;(5):134–137. (In Russ.)
6. Karpov A.S. Implementation of technology for taking into account the opinions of the interested public in legislation. *Ekologicheskaya bezopasnost': priroda i obshchestvo: tez dokl. Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. (g. Sankt-Peterburg, 2–3 aprelya 2024 g.) = Environmental safety: nature and society: proceedings of the International scientific and practical conference (Saint Petersburg, April 2–3, 2024)*. Saint Petersburg: Nestor-Istoriya, 2024:9–12 (In Russ.)
7. Kozyreva L.D. Public hearings as an institution of civil society: problems of organization and conduct. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie = Management consulting*. 2015;(3):116–122. (In Russ.)

Информация об авторах / Information about the authors

Ольга Васильевна Елистратова

кандидат юридических наук,
доцент кафедры государственно-
правовых дисциплин, Пензенский
государственный университет (Россия,
г. Пенза, ул. Красная, 40)

E-mail: stulnikova80@yandex.ru

Olga V. Elistratova

Candidate of juridical sciences,
associate professor of the sub-department
of state and law disciplines, Penza
State University (40 Krasnaya street,
Penza, Russia)

Ольга Романовна Ганина

аналитик ректората, Пензенский
государственный университет (Россия,
г. Пенза, ул. Красная, 40)

E-mail: olg.ganina2015@yandex.ru

Olga R. Ganina

Rector's office analyst, Penza
State University (40 Krasnaya street,
Penza, Russia)

Шахрутдин Гаджиалиевич Сеидов

доктор педагогических наук, профессор
кафедры государственно-правовых
дисциплин, Пензенский государственный
университет (Россия, г. Пенза,
ул. Красная, 40)

E-mail: tabaris@mail.ru

Shakhrutdin G. Seidov

Doctor of pedagogical sciences, professor
of the sub-department of state and law
disciplines, Penza State University
(40 Krasnaya street, Penza, Russia)

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов / The authors declare no conflicts of interests.

Поступила в редакцию / Received 21.02.2025

Поступила после рецензирования и доработки / Revised 03.05.2025

Принята к публикации / Accepted 07.05.2025