

*Кондрашев А.А.,
доктор юридических наук, профессор
профессор кафедры «Конституционного, административного и
муниципального права»
Юридический институт Сибирского Федерального Университета
Россия, г. Красноярск*

*Азиззаде А.К.,
магистр
2 курс, направление «Публичная власть»
Юридический институт Сибирского Федерального Университета
Россия, г. Красноярск*

**УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В РЕАЛИЗАЦИИ СВОИХ ИНИЦИАТИВ:
ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ, ОПРОСЫ И ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ
ИНИЦИАТИВА (ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ)**

***Аннотация:** в статье рассматриваются актуальные вопросы участия граждан муниципального образования в реализации своих инициатив. Автор приходит к выводу о крайне низком уровне заинтересованности граждан в указанном участии и предлагает обратиться к мировому опыту, а также проведению срочных мер по правовому воспитанию населения.*

***Ключевые слова:** население, муниципальное образование, публичные слушания, опросы, правотворческая инициатива.*

***Abstract:** the article deals with topical issues of participation of citizens of the municipality in the implementation of their initiatives. The author comes to the conclusion that there is an extremely low level of interest of citizens in this participation and suggests turning to the world experience, as well as urgent measures for the legal education of the population.*

***Keywords:** population, municipal formation, public hearings, polls, law-making initiative.*

Вопросы взаимодействия публичной власти с гражданами на местном уровне вызывают интерес в науке и практике на протяжении многих столетий. Историки отмечают, что совместное обсуждение (решение «всем миром») наиболее важных вопросов, затрагивающих общественные и государственные интересы, является российской традицией [5, с.16]. Здесь уместно вспомнить народное вече, земские собрания, казачьи круги и другие формы, содействовавшие принятию взвешенных, продуманных решений в различные исторические периоды.

Важность взаимодействия власти и граждан на местном уровне видится в улучшении общественной жизни, которую А.И. Солженицын назвал «добропорядочной жизнью», где каждый человек может удовлетворить свои интересы [8].

В современных научных исследованиях такое взаимодействие называют «диалоговой демократией» [9, с.19], «согласованием публичных и частных интересов» [4, с.15], что является вполне обоснованным, т.к. взаимодействие предполагает бесконфликтное, мирное, согласованное решение актуальных вопросов.

Действующее российское законодательство предусматривает для граждан различные возможности реализации своих инициатив на местном уровне, которые представлены в законе достаточно объемным перечнем не являющимся исчерпывающим [1]. Так, житель муниципального образования может принять участие в публичных слушаниях, опросах граждан, выступить с правотворческой инициативой и др.

Законодательные нормы, применительно к публичным слушаниям устанавливают их цель, субъектов-инициаторов, перечень выносимых на обсуждение вопросов. Процедурные вопросы данного мероприятия

определяются муниципальным актом, который, как предусмотрел федеральный законодатель, должен предусматривать заблаговременность, т.е. население заранее должно знать содержание проекта муниципального акта, выносимого на обсуждение, время и место проведения слушаний и т.д. Установление на федеральном уровне требования «заблаговременности» видится, как своеобразная «забота» законодателя о населении.

Мнение населения также учитывается при помощи опроса граждан, который проводится по инициативе публичного органа. Несмотря на рекомендательное значение результатов опроса, они могут существенным образом влиять на доверие населения к муниципальной власти и принимаемым ею решениям.

Представляет интерес и такая форма взаимодействия органов местного самоуправления и населения как правотворческая инициатива граждан. Само понимание правотворческой инициативы активно обсуждается в правовой науке [7, с.71]. Не вдаваясь в подробности научных дискуссий, отметим, что представленные в науке позиции объединяет ключевая фраза: «возможность населения вносить на рассмотрение проект муниципального акта». Эта краткая, но емкая фраза позволяет достаточно полно и содержательно охарактеризовать само население. Иначе говоря, если граждане выступили с такой инициативой, значит: а) они обладают активным правомерным поведением, что высоко ценится в современном обществе; б) они выступили с инициативой, т.е. проявили почин, выступили с предложением, начинанием, побудительным мотивом которого, вероятнее всего стало желание качественно улучшить жизнь в определенной сфере местного значения. Именно здесь уместен римский постулат, гласящий, что «законы писаны для бодрствующих»; в) эти граждане реализуют свою инициативу в сфере правотворчества. Творчество в сфере права – это деятельность, порождающая что-то новое, следовательно, здесь требуются правовые знания, которыми

данные граждане скорее всего обладают. Наличие в обществе таких граждан будет характеризовать и само общество, как развитое, гражданское.

Однако на практике выявляются проблемы, свидетельствующие об обратном: низкий уровень заинтересованности населения в решении вопросов местного значения. Это, в частности, заметно по анализу протоколов публичных слушаний, которые, чаще всего проводятся по инициативе органов местного самоуправления. В протоколах указывается, что присутствовало минимальное количество представителей населения, но и они не внесли никаких предложений, молчаливо согласившись с тем, что предлагают органы. Так, из протокола публичных слушаний, по вопросу изменения вида условно разрешенного использования земельных участков, проходивших в п. Зелеево, следует, что был заслушан только заместитель главы администрации сельсовета, в прениях никто участия не принял, все проголосовали единогласно [2]. Остается не выясненным главный вопрос: в чем смысл участия населения в публичных слушаниях? Другой пример. В конце 2019 г в Манском районе Красноярского края были проведены публичные слушания по проекту решения о районном бюджете на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов. Из протокола следует, что граждане присутствовали, но также безмолвно, не выразив предложений, не принимая участия в прениях [3]. И таких примеров только по муниципальным образованиям Красноярского края великое множество. Все это приводит к неутешительному выводу о том, что население муниципальных образований не заинтересовано в принятии участия в таких публичных мероприятиях.

Пути решения этой существенной проблемы видятся в системном, комплексном подходе, где следует учитывать, по крайней мере, два важных момента:

1. Следует обратиться к опыту зарубежных государств при решении аналогичных вопросов. Интересным представляется опыт Дании, где процедура публичных слушаний предполагает дважды проведение публичных

консультаций [6, с.12]. Местные власти просят населения давать свои комментарии (предложения) по вопросам, требующим актуального решения. Эти комментарии используются в процессе принятия решений. Применение такой процедуры позволяет учитывать знания населения (которые могут быть весьма полезны!), а также мнение населения. С учетом этого проект муниципального акта дорабатывается, что позволяет избежать или уменьшить какие-то неблагоприятные последствия, а в целом повысить эффективность правового регулирования. Следует особо отметить, что сама процедура и решаемые вопросы понятны для населения.

2. Участие населения в реализации своих инициатив на местном уровне предполагает наличие активного правомерного поведения граждан, которое закладывается в процессе правового воспитания. Однако система правового воспитания населения не сложилась. И здесь следует предпринимать срочные меры. Субъекты такого воспитания могут быть различны: образовательные организации, органы местного самоуправления, учреждения культуры, отдельные граждане (индивидуальные предприниматели, самозанятые граждане) и другие. Главное здесь – содержательная часть: привить правовые знания и умения, которые бы в дальнейшем способствовали активной реализации гражданином своей социальной роли: «Я – житель данного муниципального образования».

Библиографический список:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 20.07.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

2. Протокол публичных слушаний по вопросу изменения вида условно разрешенного использования от 29.07.2019г. (Зеледеевский сельский совет) // <http://zeledeevo.ru/публичные-слушания/протокол>

3. Протокол №1 от 02.12.2019 «Проведение публичных слушаний по проекту решения о районном бюджете на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов» (Администрация Манского района) // <http://manaadm.ru>
4. Живалева, А.К. Проблемы процедуры публичных слушаний // Эволюция российского права. Материалы XVII Международной научной конференции молодых ученых и студентов. Уральский государственный юридический университет. 2019. С. 15-17.
5. Зенин, С.С. Публичные слушания и народное вече (исторический аспект) // История государства и права. – 2008. - № 15. С.16-18.
6. Иванова, З.И. Процедуры проведения публичных слушаний в мировой практике // Scientific Cooperation Center «Interactive plus». - 2018. - №1.
7. Свистунова, Л.Ю. Правотворческая инициатива граждан как форма взаимодействия органов местного самоуправления и институт гражданского общества // Ленинградский юридический журнал. – 2017. - №3. – С.70-77.
8. Солженицын, А.И. Как нам обустроить Россию // Комсомольская правда. – 1990. – 18 сент.
9. Соловьев, С.Г. Теоретические и практические проблемы проведения публичных слушаний в Российской Федерации // Правовая культура. - 2016. - №3. - С.19-23.