

МУНИЦИПАЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ: ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ В МАТЕРИАЛАХ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

Е.С. Шугрина^{1,2}

¹ *Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Россия*

² *Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), г. Москва, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –

20 июля 2019 г.

Дата принятия в печать –

20 августа 2019 г.

Дата онлайн-размещения –

1 ноября 2019 г.

Исследуются основные формы непосредственного народовластия, используемые на муниципальном уровне. На основании анализа материалов правоприменительной практики формулируются основные тенденции их развития. Отдельное внимание уделяется такому критерию оценки эффективности реализации национальных проектов, как вовлечение населения.

Ключевые слова

Вовлечение населения в управление территорией, муниципальная демократия, непосредственное народовластие, общественные обсуждения, реализация национальных проектов

MUNICIPAL DEMOCRACY: DEVELOPMENT TRENDS IN THE MATERIALS OF LAW ENFORCEMENT PRACTICE

Ekaterina S. Shugrina^{1,2}

¹ *Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia*

² *Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEP), Moscow, Russia*

Article info

Received –

2019 July 20

Accepted –

2019 August 20

Available online –

2019 November 01

The article analyzes the trends of community participation in the implementation of local self-government.

The purpose of the paper is to confirm or disprove hypothesis that the involvement of the population in the implementation of local self-government determines the genuine implementation of municipal legal acts and contributes to finding effective solutions to local issues.

The research was carried out with use of main scientific methods (analysis, induction and deduction), special (statistical) method as well as the method of interpretation of the legal acts.

The main results and scope of their application. The same form of direct democracy is mentioned in different Russian laws by different words often. The concept and requirements for the same forms, the limits of their application, the implementation procedures are described in different ways. There is a significant shift in emphasis in the use of various forms of direct democracy at the municipal level. In reality, the ability of local residents to exercise local self-government is significantly reduced. The involvement of the population is increasingly declared as an additional investment tool. The analysis of law enforcement practice shows the emergence of new forms of participation of citizens in the implementation of local self-government, which either do not have proper legal regulation, or it is fragmentary, carried out mainly by bylaws. The majority principle was the basis of decision-making in Russia for a long time, including the Soviet period, i.e. the decision was made on the basis of the opinion of the majority or qualified majority; the minority obeyed the majority. It has become urgent to develop new legal structures to identify and take into account the opinion of the minority in recent years.

Keywords

Community participation in governance, municipal democracy, direct democracy, public discussions, implementation of national projects

Conclusions. The involvement of the population in the implementation of local self-government is a criterion that the norms provided for in the texts of normative legal acts are really beginning to be implemented, the population is increasingly beginning to use them. If citizens lack legal instruments, they initiate their development and adoption in the form of relevant regulatory legal acts or other legal documents. The institutions of power and civil society do not replace each other, but promote mutual harmonious development aimed at improving the quality of life of citizens.

1. Введение

Традиционным для науки конституционного или муниципального права является представление о муниципальной демократии как о формах осуществления населением местного самоуправления или формах участия населения в его осуществлении. Вместе с тем, на муниципальном уровне могут реализовываться и формы, применяемые для решения вопросов государственного значения.

Особенно четко последнее стало проявляться с подписанием в 2018 г. майских указов Президента РФ, принятием национальных проектов, направленных на улучшение качества жизни.

Наблюдается две полярные тенденции. С одной стороны, местное самоуправление самым тесным образом связано с местом проживания граждан. Неслучайно его называют «местным», от слова «место». Мы живем в городах и поселках, селах и деревнях, поэтому любые изменения, связанные с местным самоуправлением, отражаются на комфортности проживания людей. Именно муниципальном уровне реализуются национальные проекты, местное самоуправление фактически выступает точкой сборки тех решений, которые принимаются на региональном и федеральном уровнях. Именно местный уровень фактически координирует деятельность федеральных структур, например, проекты по безопасным дорогам Минтранса и комфортной городской среде Минстроя. Выполнение майских указов Президента невозможно без муниципального уровня, поскольку качество жизни людей теснейшим образом связано с местом их проживания, т. е. с местным самоуправлением.

С другой стороны, на примере национального проекта «Жилье и городская среда» отчетливо видно, что вопросы благоустройства территории, которые всегда рассматривались как вопрос местного значения, плотно вошли в федеральную повестку. Налицо определенное перемешивание полномочий разных уровней публичной власти. В контексте форм муниципальной демократии это проявляется в том, что не всегда бывает просто отделить, для решения

каких вопросов она применяется: для решения вопросов местного или государственного значения.

В реализации национальных проектов участвуют все уровни власти, хотя основная ответственность за их реализацию возложена на членов Правительства Российской Федерации, губернаторский корпус. Формально органы местного самоуправления не включены в реализацию национальных проектов, однако в последнее время все чаще стали говорить о необходимости их включения в состав проектных офисов, создаваемых в субъектах РФ для конкретных национальных проектов.

Проектный офис – инструмент управления в условиях ограниченности ресурсов (временных и т. п.), используемый для получения качественного нового результата. Этот инструмент заимствован из сферы корпоративного управления и привнесен в сферу публичного управления несколько лет назад. Правила проектной деятельности для федеральных органов государственной власти утверждены Постановлением Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 (ред. от 03.01.2019) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

Одна из особенностей проектной деятельности в контексте исследуемого вопроса заключается в том, что структуры, создаваемые в рамках проектной деятельности, получают право принятия документов, обладающих всеми признаками нормативных актов; данные документы принимаются не органами власти в традиционном понимании. Очевидно, что это существенно экономит время разработки, согласования и принятия всех необходимых решений. С другой стороны, системообразующие решения должны принимать на основании закона и в его исполнение. Это приобретает особое значение в условиях, когда решения, принимаемые проектными офисами, приводят к существенному изменению содержания конституционных ценностей, к которым относятся и муниципальная демократия и местное самоуправление. Третья особенность связана с тем, что в рамках проектного офиса ключевые решения принимаются довольно ограниченных кру-

гом лиц, которые являются преимущественно представителями органов исполнительной власти. В рамках традиционного способа принятия решения, основанного на механизме «закон – подзаконные акты», ключевые решения принимаются органами государственной власти, которые официально являются представителями населения, выразителями его интереса и получают свою легитимацию прямо или косвенно от населения посредством выборов или иных механизмов.

Особенности распространения инструментов, привычных для сферы корпоративного управления на публичную сферу заслуживают отдельного комплексного исследования. К счастью, отдельные работы начинают появляться [1–5].

2. Вовлечение населения в осуществление местного самоуправления

Но вернемся к муниципальной демократии. В последнее несколько лет в юридический обиход довольно прочно вошел термин «**вовлечение населения в осуществление местного самоуправления**». Так, вовлечение населения становится одним из критериев отбора лучших муниципальных практик¹, проектов, подаваемых, например, на конкурсы Минстроя России², Всероссийского совета местного самоуправления (далее – ВСМС)³. Удивительно, но о

вовлечении населения говорится и в нормативных актах, например, о поддержке местного самоуправления⁴.

В Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти⁵ дается определение принцип вовлеченности гражданского общества под которым предлагается понимать обеспечение возможности участия граждан Российской Федерации, общественных объединений и предпринимательского сообщества в разработке и реализации управленческих решений с целью учета их мнений и приоритетов, а также создания системы постоянного информирования и диалога.

Несмотря на это, термин «вовлечение населения» является пока не юридическим, легальное определение отсутствует. Весьма показательным является то, что Минюст России предпочел не использовать этот термин в документах Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика»⁶.

В Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) используются иные термины – «осуществление населением местного самоуправления» или «участие населения в осуществлении местного самоуправления». Под первым терми-

¹ См., напр.: Постановление Мособлдумы от 28 марта 2013 г. № 18/48-П «О проекте постановления Московской областной Думы “О ежегодном Конкурсе на лучшую организацию работы советов депутатов муниципальных образований Московской области”»; Постановление Администрации Кызыл-Урупского сельского поселения Карачаево-Черкесской Республики от 2 апреля 2018 г. № 9 «О проведении конкурса за звание “Лучшее подворье 2018 года”»; Положение о муниципальном конкурсе среди СМИ «Открытая власть – 2013», утвержденное Постановлением мэрии г. Кызыла от 5 марта 2013 г. № 261; Постановление Администрации муниципального района «Ононский район» Забайкальского края от 21 февраля 2017 г. № 33 «О проведении смотра-конкурса среди сельских поселений Ононского района по благоустройству территорий “Моя малая Родина”» и др.

² Приказ Минстроя России от 6 апреля 2017 г. № 690/пр «Об утверждении методики оценки конкурсных заявок муниципальных образований, представляемых для участия в номинации “Градостроительная политика, обеспечение благоприятной среды жизнедеятельности населения и развитие жилищно-коммунального хозяйства” Всероссийского конкурса “Лучшая муниципальная практика” // СПС «КонсультантПлюс».

³ См., напр., информацию о проекте «Лучшие практики благоустройства сельских поселений с привлечением

граждан» (размещена на сайте ВСМС. URL: <http://vsmsinfo.ru/proekt-luchshie-praktiki-blagoustrojstva-selskikh-poselenij-s-privlecheniem-grazhdan>) или Положение о порядке проведения конкурсного отбора лучших практик территориального общественного самоуправления от 19 февраля 2018 г. (размещено на сайте ВСМС. URL: <http://vsmsinfo.ru/territorialnoe-obshchestvennoe-samoupravlenie>).

⁴ Закон Республики Бурятия от 9 мая 2018 г. № 2940-V «О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Республике Бурятия»; Закон Красноярского края от 7 июля 2016 г. № 10-4831 (ред. от 17 мая 2018 г.) «О государственной поддержке развития местного самоуправления Красноярского края»; Постановление Правительства Хабаровского края от 27 декабря 2013 г. № 464-пр (ред. от 7 марта 2018 г.) «Об утверждении государственной программы Хабаровского края “Содействие развитию местного самоуправления в Хабаровском крае”».

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 5. Ст. 547.

⁶ Минюст России. URL: <http://minjust.ru/razvitiye-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/vserossiyskiy-konkurs-luchshaya>.

ном понимается совокупность императивных форм (выборы, референдум, отзыв и др.), под вторым – диспозитивных или рекомендательных (публичные слушания, собрания и др.).

Так что такое вовлечение граждан? Одни говорят, что вводится новое понятие, которое позволяет уйти от терминов, имеющих конкретное юридическое содержание, другие считают, что этот термин является отражением фактически складывающихся отношений [6]. Попробуем в этом разобраться.

Во-первых, термин «вовлечение населения» используется при разработке и тиражировании *новых технологий или форм* участия граждан в местном самоуправлении, которые еще неизвестны действующему законодательству. В качестве примера можно привести технологию народного финансирования (краудфандинг) [7]. В 2018 г. в Государственную Думу был внесен проект Федерального закона № 419090-7 «Об альтернативных способах привлечения инвестиций (краудфандинге)».

Во-вторых, под «вовлечением населения» понимается *увеличение социальной активности граждан*. Не случайно этот показатель используется в качестве одного из критериев выявления, отбора и тиражирования лучших муниципальных практик. Некоторые организации даже пытаются измерить этот показатель⁷; органы местного самоуправления размещают на своих сайтах соответствующие доклады⁸.

В-третьих, под «вовлеченностью населения» понимается *открытость, прозрачность деятельности органов власти*. Не случайно о вовлеченности населения говорится в контексте антикоррупционных механизмов⁹. Органы местного самоуправле-

ния также активно используют этот аспект, например, при создании телефонов доверия¹⁰.

С этим пониманием тесно связано еще одно направление взаимодействия власти и общества – *общественный контроль*. Вовлеченность населения связана и с увеличением контрольных функций населения за деятельностью органов власти. В таком контексте вовлеченность населения является своеобразным мерилем баланса между деятельностью органов власти и развитием институтов гражданского общества.

В-четвертых, под «вовлечением населения» понимается *увеличение количества участвующих* в той или иной деятельности; вовлеченность является показателем массовости¹¹. Любопытно, что этот термин в документах федерального уровня появился в контексте возрождения массовой физической культуры и вовлечения населения в систематические занятия физической культурой и спортом¹².

В настоящее время именно этот аспект термина «вовлечение» фигурирует в ряде национальных проектов в качестве целевых показателей. Например, численность обучающихся, вовлеченных в деятельность общественных объединений на базе образовательных организаций общего образования, среднего и высшего профессионального образования должна быть увеличена с 1,8 до 8,8 млн чел.¹³

В-пятых, вовлечение населения рассматривается в контексте *привлечения населения к участию* в осуществлении местного самоуправления, включению его в определенные процедуры. Иногда для этого необходимо предусматривать участие населения

⁷ См., напр.: Аналитический отчет ВСМС «Условия повышения социальной активности граждан в решении местных проблем». URL: <http://www.vsmsinfo.ru/proekty-i-programmy/interesnye-proekty/2722-usloviya-povysheniya-sotsialnoj-aktivnosti-grazhdan-v-reshenii-mestnykh-problem>.

⁸ См., напр.: Доклад Сергея Эдуардовича Борисенко «О вовлечении граждан в решение вопросов местного значения» // Сайт муниципального образования Коломяги (город Санкт-Петербурга). URL: <http://mokolomyagi.ru/publ/info/577>.

⁹ См., напр.: «Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции» (принята в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН).

¹⁰ Постановление администрации муниципального района «Печора» от 21 сентября 2018 г. № 1076 «О создании «Телефона доверия» по вопросам, связанным с проявлениями коррупции в муниципальном образовании муниципального района «Печора» и муниципальных образова-

ниях сельских поселений, расположенных в границах муниципального образования муниципального района «Печора»».

¹¹ См., напр. Постановление Исполкома муниципального образования «г. Набережные Челны» (Республика Татарстан) от 27 октября 2017 г. № 6519 «Об утверждении Муниципальной программы «Развитие территориального общественного самоуправления города Набережные Челны на 2018–2020 годы»».

¹² Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 28 сентября 2018 г.) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.

¹³ Паспорт национального проекта «Образование». Утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16. // СПС «КонсультантПлюс».

как обязательную стадию принятия управленческого решения.

Например, стали активнее использовать нормы отраслевого законодательства, предусматривающие при решении тех или иных вопросов обязательное выявление и учет мнения граждан. Так, согласно ч. 12 ст. 22 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 25.12.2018) «Об образовании в Российской Федерации» принятие решения о реорганизации или ликвидации муниципальной общеобразовательной организации, расположенной в сельском поселении, не допускается без учета мнения жителей данного сельского поселения. Формы выявления и учета мнения жителей могут быть различными (опросы жителей, сходы и т. п.). В любом случае выявление и учет мнения жителей является обязательной стадией принятия решения; ее отсутствие влечет признание незаконным итогового решения¹⁴.

В паспорте подпрограммы «Содействие развитию муниципальной службы, территориального общественного самоуправления и иных форм осуществления местного самоуправления в Республике Карелия» на 2014–2020 гг. констатируется, что «местные администрации не воспринимают население как реальный ресурс для развития, не могут организовать привлечение населения к решению вопросов социально-экономического развития своих территорий. В результате местное самоуправление подменяется муниципальным управлением, что сужает до минимума возможности активных граждан принимать непосредственное участие в решении вопросов местного значения. Соответственно, органы местного самоуправления ограничивают

свои ресурсы (кадровые, имущественные и финансовые) и снижают возможности по реализации возложенных на них задач. В свою очередь, население также недостаточно активно поддерживает инициативы органов местного самоуправления из-за неведения в их способность добиться реальных улучшений. На местных выборах зачастую побеждают случайные люди, не умеющие управлять поселениями и своими действиями или бездействием усугубляющие социальный и экономический кризис в поселениях»¹⁵.

Подобное понимание вовлеченности населения как *критерия эффективности* деятельности органов власти, индикатора доверия населения используется в документах не только органов государственной власти, но и самих органов местного самоуправления¹⁶.

Анализ решений, принимаемых органами местного самоуправления, показывает, что в них встречается и такой аспект вовлеченности населения, как *помощь или содействие* органам власти в решении вопросов местного значения¹⁷, а также формулировании реальных интересов и потребностей жителей¹⁸.

Новые акценты термину «вовлеченность населения» были приданы в связи с реализацией приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды»¹⁹. На заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, которое состоялось 5 августа 2017 г., этот вопрос обсуждался довольно подробно и завершился рядом поручений²⁰. В перечне поручений Президента РФ уже говорилось не о вовлечении населения, но о разработке механизма оценки сте-

¹⁴ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 7 сентября 2016 г. № 25-АПГ16-2 (Астраханская область); Определение Астраханского областного суда от 6 июня 2016 г. № 2А-12/2016; Решение Белевского районного суда Тульской области от 24.11.2010 по делу № 2-558.

¹⁵ Постановление Правительства Республики Карелия от 19 декабря 2013 г. № 365-П (ред. от 01.02.2018) «Об утверждении государственной программы Республики Карелия “Развитие институтов гражданского общества и развитие местного самоуправления, защита прав и свобод человека и гражданина”».

¹⁶ Постановление администрации городского округа «Город Йошкар-Ола» (Республика Марий Эл) от 15 мая 2015 г. № 1013 (ред. от 17 июля 2017) «Об утверждении муниципальной программы городского округа “Город Йошкар-Ола” “Формирование системы эффективной муниципальной власти на 2014–2018 годы”».

¹⁷ Постановление Администрации г. Черногорска (Республика Хакассия) от 18 ноября 2014 г. № 3179-п «Об утверждении муниципальной программы “Финансовая поддержка и развитие территориального общественного самоуправления на 2015 год”».

¹⁸ Постановление администрации г. Чебоксары Чувашской Республики от 3 сентября 2018 г. № 1621 «Об утверждении Положения о проекте “Народный бюджет” в городе Чебоксары».

¹⁹ Паспорт приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды». Утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 18 апреля 2017 года № 5). Более подробная информация о проекте размещена на его портала по адресу <http://gorodsreda.ru/>.

²⁰ Более подробно о заседании Совета см.: URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/9/55301>.

пени *привлечения граждан и общественных организаций* к реализации мероприятий, предусмотренных приоритетным проектом «Формирование комфортной городской среды», и результативности такого привлечения²¹.

3. Национальные проекты – импульс использования непосредственной демократии

С утверждением национальных проектов придан новый импульс использованию различных форм непосредственной демократии.

В национальном проекте «Жилье и городская среда» есть два показателя, связанных с участием населения²²:

– создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, увеличение доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды, до 30 процентов;

– доля граждан, принявших участие в решении вопросов развития городской среды от общего количества граждан в возрасте от 14 лет, проживающих в муниципальных образованиях, на территории которых реализуются проекты по созданию комфортной городской среды, с 5 до 25 %.

Руководителем проекта является министр строительства и ЖКХ, куратором проекта – вице-премьер, который координирует деятельность по вопросам развития территорий, федерализма, местного самоуправления и ряду других вопросов²³. Поэтому представляет определенный интерес анализ того, что уже понимает Минстрой России под созданием механизмов прямого участия граждан и их вовлеченностью в формирование и развитие комфортной городской среды.

С 2018 г. Минстрой России начал проводить конкурс лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях²⁴. Участвовать в конкурсе могут «малые города» с численностью до 100 000 человек включительно, а также исторические поселения федерального, регионального значения за исключением административных центров и городов Федерального значения. Чтобы принять участие в конкурсе, муниципальному

образованию необходимо подать на рассмотрение Конкурсной комиссии проект создания комфортной городской среды, включающий комплекс мероприятий по благоустройству одной или нескольких взаимосвязанных территорий общего пользования (площадей, набережных, улиц, пешеходных зон, скверов, парков и иных территорий).

Общие условия конкурса утверждены Постановлением Правительства РФ от 7 марта 2018 г. № 237 (ред. от 11 февраля 2019) «Об утверждении Правил предоставления средств государственной поддержки из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для поощрения муниципальных образований – победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды»; этим документом предусмотрено создание федеральной конкурсной комиссией, которой дано право принятия ряда документов, необходимых для организации и проведения конкурса. Одним из критериев оценки конкурсных заявок является степень и разнообразие форм участия и вовлечения граждан и общественности на всех этапах проекта (п. 19 Правил).

Форма заявки на участие во Всероссийском конкурсе лучших проектов создания комфортной городской среды, технические требования к ее оформлению и состав, включаемых в нее сведений утверждена протоколом заседания Федеральной конкурсной комиссии по организации и проведению Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды от 21 марта 2019 г. № 1²⁵. Данной формой предусматривается представление информации о проведении общественного обсуждения по проекту, включая: прием предложений по отбору общественной территории; прием предложений по выбору работ, планируемых к реализации в рамках проекта на выбранной общественной территории; количество и краткое описание проведенных мероприятий в соответствии с анкетой; описание предлагаемого вовлечения граждан и общественности на этапах реализации мероприятия с указанием форм участия (в том числе с помощью электронной системы приема предложений).

²¹ Полный перечень поручений размещен на сайте по адресу: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/55571>.

²² Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда». Утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16.

²³ Правительство РФ: сайт. URL: <http://government.ru/gov/responsibilities/#17>.

²⁴ Более подробно об этом см.: URL: <https://konkurs.gorodsreda.ru/>.

²⁵ Данный документ размещен на портале конкурса. URL: <https://konkurs.gorodsreda.ru/upload/iblock/865/865bed9379c81fe020be952c4a348e47.pdf>.

Для размещения ответов на вышеназванные вопросы этим же документом утверждена электронная анкета, которая заслуживает дополнительного анализа.

Например, под способами информирования и сбора предложений по отбору общественных территорий, понимаются способы информирования и сбора предложений согласно целевой модели по организации общественного участия размещенной по ссылке: <http://www.minstroyrf.ru/upload/iblock/225/tselevaya-model.pdf>. Ознакомление с целевой моделью показывает, что в ней предлагаются следующие способы работа с отдельными группами пользователей, организация проектных семинаров, организация проектных мастерских (воркшопов), проведение общественных обсуждений, проведение дизайн-игр с участием взрослых и детей и др. (более подробно об этом см. далее). В качестве подтверждения использования той или иной формы из указанных в целевой модели, предусматриваются фотографии анонса мероприятия и общественного обсуждения, ссылки на все публикации в СМИ и социальных сетях в рамках подготовки проведения общественного обсуждения, сканы газет с публикациями о проведении общественного обсуждения и Протокол по итогу общественного обсуждения.

Бросается в глаза, что ни одна из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления в этот список не попала (пожалуй, кроме общественных обсуждений, которые появились в результате синхронизации такой привычной формы, как публичные слушания, изначально содержащейся в законодательстве о местном самоуправлении, с градостроительным законодательством). Возможно, эти новые формы имеют право на существование в порядке ст. 33 Федерального закона № 131-ФЗ.

Однако следует помнить, что по результатам использования таких форм принимается решение о распределении денежных средств на благоустройство общественных пространств; особенности процедуры реализации этих форм практически не регулируются,

либо регулируются подзаконными актами. Получается, что вместо использования форм, предусмотренных действующим законодательством, предлагается использование новых форм, которые удобны урбанистам. Налицо в определенной степени введение жителей в заблуждение.

Несмотря на такие явные недостатки в правовом регулировании, в целевой модели предусматривается вовлечение населения на разных этапах создания и реализации проектов: организации общественного обсуждения на этапе разработки документации по реализации проекта, организации общественного участия в реализации проекта, организации общественного участия в открытии и оценке реализованного проекта. В таком ключе формы участия населения в осуществлении местного самоуправления в действующем законодательстве о местном самоуправлении не рассматриваются.

В методике оценки заявки на участие во Всероссийском конкурсе лучших проектов создания комфортной городской среды, включая процедуру проведения оценки, фигурируют все вышеописанные критерии. Однако появляется и новый – вовлеченность экспертного сообщества в подготовку проекта. Очевидно, что для проектов, связанных с развитием, благоустройством или иным изменением территории (даже если речь идет о дворовых территориях, общественных пространствах) привлечение специалистов имеет огромное значение. Но является ли это критерием вовлеченности населения?

Анализ правоприменительной практики показывает, что на муниципальном уровне формы непосредственного народовластия используются достаточно активно и регулярно. Ежегодный мониторинг основных форм гражданской активности до 2014 г. проводил Минрегион России, а с 2015 г. – Минюст России; кроме того, сводная информация по отдельным формам размещена на сайте ЦИК России. Анализ названных мониторингов показывает, что на муниципальном уровне довольно уверенно используются разные формы непосредственного народовластия (см. табл.).

Сводная информация о количестве разных форм гражданской активности

Форма гражданской активности	2015	2016	2017	2018
Местный референдум	955 местных референдумов	1555 местных референдумов в 10 субъектах РФ	1187 местных референдумов в 10 субъектах РФ	1,6 тыс. муниципалитетов 10 субъектов Российской Федерации
Голосование по вопросам изменения территориальной организации местного самоуправления	30 голосований	В 6 субъектах РФ	В 3 субъектах РФ	Сведения отсутствуют

Окончание табл.

Форма гражданской активности	2015	2016	2017	2018
Сходы	1 городское и 85 сельских поселений	1 городское и 83 сельских поселений в 21 субъекте РФ	1 городское и 73 сельских поселений в 16 субъектах РФ	1 городское и 69 сельских поселений в 15 субъектах Российской Федерации
Публичные слушания и общественные обсуждения	85,1 тыс.	95,6 тыс.	103,4 тыс.	92,6 тыс. публичных слушаний и 53,9 тыс. общественных обсуждений
Собрания	91,5 тыс.	85,9 тыс.	72,9 тыс.	64,3 тыс.
Конференции	2,2 тыс.	5,5 тыс.	3 тыс.	3 тыс.
Опросы	3,9 тыс.	5,1 тыс.	4,5 тыс.	8,7 тыс.
ТОС	24,7 тыс. ТОС	27,6 тыс. ТОС на территории 76 субъектов РФ, в т.ч. около 2,5 тысяч зарегистрированы как НКО	30,1 тыс. ТОС на территории 76 субъектов РФ, в т.ч. 2,4 тысяч зарегистрированы как НКО	Почти 32 тысячи ТОС на территориях 81 субъекта РФ
сельские старосты	Около 30 тыс.	в 24,1 тыс. сельских населенных в пределах 42 субъектов РФ	в 31,2 тыс. сельских населенных в пределах 52 субъектов РФ	В 29 тыс. сельских населенных пунктах в пределах 65 субъектов РФ
Правотворческая инициатива	Приняты к рассмотрению 172 инициативы	Сведения отсутствуют	Сведения отсутствуют	Внесено более 900, рассмотрено менее 800 и реализовано около 400 инициатив

Примечание. Сост. на основе ежегодных мониторингов Минюста России. URL: <https://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya>; <https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh>.

4. Современные тенденции развития муниципальной демократии

Изучение правоприменительной практики, решений органов государственной власти и местного самоуправления, материалов судебных решений позволяет выделить несколько тенденций, складывающихся в сфере муниципальной демократии.

4.1. Анализ действующего законодательства показывает, что **об одной и той же форме непосредственного народовластия говорится в разных законах**, причем, понятие и требования к формам, пределы их применения, процедуры реализации различаются.

Например, очень часто в федеральном законодательстве используются термины «публичные слушания», «общественные слушания», «общественные обсуждения» как подобные или даже синонимы; особо следует выделить такие законы, как Градостроительный кодекс РФ (ст. 5.1); Федеральный закон № 131-ФЗ (ст. 28); Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 27 декабря 2018 г.) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (ст. 25)).

Определенная путаница наблюдается и с видами обращений граждан; на практике возникают вопросы, можно ли на указы или петиции распространять Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27 декабря 2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

На практике не всегда понимают разницу между сходами (особенно если число жителей, обладающих избирательным правом, превышает 100 человек), собраниями и конференциями граждан. Ситуация усугубляется тем, что собрания и конференции являются не только элементом системы местного самоуправления, но и системы территориального общественного самоуправления. Кроме того, в последнее время усилились попытки распространения на собрания законодательства о массовых акциях.

Показательно, что на сайте ЦИК России местные референдумы и голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования учитываются в одной графе, хотя проводятся в разных случаях на основании разного законодательства и имеют разные последствия²⁶. Подобный подход

²⁶ Более подробно об этом см.: URL: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom>.

прослеживается и у Минюста России (Например в ежегодных мониторинга состояния местного самоуправления сведения о голосованиях по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования приводятся в том же разделе, что и местные референдумы). При этом такая форма, как отзыв выборных должностных лиц, учитывается отдельно, хотя в Федеральном законе № 131-ФЗ и о голосовании по отзыву выборных должностных лиц, и о голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования говорится в одной и той же статье 24.

Все это приводит к тому, что во-первых, правоприменительные органы путаются в том, какой закон применять к конкретным отношениям при рассмотрении спорных ситуаций; во-вторых, на практике встречаются примеры того, что одна форма подменяется другой.

4.2. Наблюдается существенное **смещение акцентов в использовании различных форм непосредственного народовластия на муниципальном уровне**. Проявлениями этого является следующее.

Во-первых, на различных площадках на словах очень много говорится о необходимости увеличения вовлеченности населения; на деле возможности местных жителей осуществлять местное самоуправление существенно сокращаются.

Например, в 2015 г. в Федеральный закон № 131-ФЗ была внесена поправка, предусматривающая возможность избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. По данным Минюста России по состоянию на 1 марта 2018 г. этот способ был применен к 6018 главам (27,8 %). Общее количество представительных органов, сформированных путем делегирования, также возросло.

Другим примером является замена такой формы, как голосование по вопросам изменения территориальных основ местного самоуправления, на решение представительного органа (голосование всех жителей заменено на решение представитель-

ного органа). Это имело место, например, в отношении ч. 3 и 7.2 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ. С принятием закона о муниципальных округах эта тенденция усилилась²⁷.

Еще одним примером проявления данной тенденции является увеличение количества муниципальных районов, преобразованных в муниципальные округа. В этом случае двухуровневое местное самоуправление сменяется одноуровневым, органы местного самоуправления в бывших поселениях упраздняются (жители автоматически лишаются возможности участвовать в муниципальных выборах своих депутатов, глав муниципальных образований). Через какое-то время приходит осознание того, что территория не может оставаться «без присмотра», поэтому в населенных пунктах (зачастую это те территории, где располагались упраздненные органы местного самоуправления, хотя это и не обязательно) стали в массовом порядке создаваться органы территориального общественного самоуправления, очень востребованными стал институт сельских старост. Весной 2018 г. в Федеральный закон № 131-ФЗ даже добавили новую ст. 27.1, в которой регулируются особенности назначения старост сельских населенных пунктов. Иными словами, вместо муниципальных выборов в органы местного самоуправления стали использовать их заменители – органы ТОС, сельские старосты, имеющих совершенно иную природу (так, в Федеральном законе № 131-ФЗ прямо указано, что органы ТОС – это некоммерческие организации). В таблице приводились данные о фактическом увеличении количества ТОСов и сельских старост. Данные примеры, безусловно, говорят об усилении гражданской активности, с другой стороны – для жителей это иногда является вынужденной мерой в условиях, когда «власть от них ушла». В этом смысле институты гражданского общества восполняют временный вакуум, связанный с отсутствием институтов власти на конкретной территории.

Во-вторых, вовлечение населения все чаще рассматривается как дополнительный инвестиционный инструмент. Например, в паспорте приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды»²⁸ прямо говорится, что принятие (актуализация действующих) новых современных правил

²⁷ Речь идет о Федеральном законе от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» //Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 18. Ст. 2211.

²⁸ Утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 18 апреля 2017 г. № 5.

благоустройства, соответствующих федеральным методическим рекомендациям и принятие муниципальных программ благоустройства с учетом мнения граждан, территориального общественного самоуправления запустит механизм финансового и (или) трудового участия граждан и организаций в реализации мероприятий по благоустройству.

В настоящее время известны три механизма привлечения денежных средств населения для финансирования конкретных проектов, связанных с развитием территории: самообложение граждан; инициативное бюджетирование; народное финансирование (краудфандинг) [9–11]. Названные механизмы могут выступать как самостоятельные инструменты сбора денежных средств, необходимых для реализации того или иного проекта, либо институализируются через программы поддержки местных инициатив и реализуются по двум направлениям: 1) в рамках программы Всемирного банка; 2) в рамках федеральной целевой программы по устойчивому развитию сельских территорий [12, с. 115].

Краудфандинг (в переводе с англ. – народное финансирование) – новый для России инструмент привлечения инвестиций [7]. Краудфандинг – это способ коллективного финансирования проектов, при котором деньги на создание нового продукта поступают от его конечных потребителей. Краудфандинг дает шанс вплотную изучить и расширить аудиторию, узнать ее потребности и протестировать идею. Представители муниципального сообщества пока к этому инструменту присматриваются, однако есть примеры того, что и он используется. Например, собраны средства на строительство сельского клуба в Малом Турыше (Свердловская область); на строительство трех пекарен для 15 деревень в Красных Баках (Нижегородская область); на установку светофора в Кирово-Чепецке (Кировская область) и др.²⁹ В этих проектах фактически собранные средства в 1,1–1,7 раз превышают первоначально запрашиваемые.

Инициативное бюджетирование – это российская версия широко известного за рубежом партисипаторного бюджетирования (от англ. participate – участвовать), участие граждан в бюджетных решениях, которое появилось в конце 1980-х гг. в Бразилии. Наиболее известными практиками инициативного бюджетирования в России являются: Про-

грамма поддержки местных инициатив Всемирного банка, партисипаторное бюджетирование (Европейский Университет совместно с Комитетом гражданских инициатив), «Народный бюджет» и «Народная инициатива» в различных регионах РФ. Отличительными чертами данной практики являются: участие граждан в выборе приоритетных проектов, в реализации и контроле за проектами, софинансирование не только со стороны населения, но и бизнеса [13, с. 4–8; 14].

Довольно подробно эти институты в контексте российской и зарубежной специфики исследованы в монографии С.М. Мироновой, которая предлагает разграничивать инициативное бюджетирование, партисипаторное бюджетирование, народный бюджет, программы поддержки местных инициатив. Большая часть из них находится в стадии становления и нормативно не закреплена. Наиболее развитой из них на практике и применяемой дольше всех является программа поддержки местных инициатив (ППМИ), которая начала действовать в России в 2007 г. при поддержке Всемирного банка [12, с. 22].

Наиболее привычным для органов местного самоуправления механизмом привлечения денежных средств от населения является *самообложение граждан*. Согласно ст. 56 Федерального закона № 131-ФЗ средства самообложения граждан – это разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Вопросы их введения и использования решаются на местном референдуме или сходе [15; 16]. Особенностью самообложения является то, что региональными, муниципальными правовыми актами предусматривается софинансирование местных инициатив³⁰. Например, в Республики Татарстан средства самообложения граждан софинансируются из республиканского бюджета в соотношении 1:4; в Кировской области – 1:1,5; Пермском крае – 1:5. По данным Минфина России в рамках самообложения в 2017 году было собрано 240 млн рублей.

Очевидным достоинством всех трех механизмов является то, что жители сами определяют приоритеты в использовании финансовых средств, охотнее участвуют в реализации проектов, которые сами профинансировали. В этом смысле можно со всей

²⁹ Более подробно об этом см., напр., сайт краудфандинговой платформы «Планета.ру».

³⁰ В качестве примера таких документов можно привести Постановление Кабинета Министров Республики Татар-

стан от 22 ноября 2013 г. № 909; Постановление Правительства Пермского края от 13 апреля 2011 г. № 188-п; Постановление Правительства Кировской области от 16 февраля 2010 г. № 40/48.

очевидностью говорить о формировании развитых институтов гражданского общества.

В качестве рисков можно назвать следующее: население фактически занимается решением тех вопросов, которые должны решать органы местного самоуправления. Иными словами происходит перекалывание ответственности с органов власти на институты гражданского общества. В определенном смысле происходит подмена институтов власти институтами гражданского общества. Чтобы этого не происходило, сильному гражданскому обществу должна корреспондировать сильная и дееспособная (в максимально широком смысле) система органов местного самоуправления.

Этот аспект довольно регулярно исследуется судами в разных контекстах. Наиболее массовый характер носят дела:

– обусловленные необходимостью исследовать деятельности органов ТОС и тех решений, которые принимаются в части осуществления хозяйственной деятельности в интересах своих жителей (более подробно об этом см. ниже);

– принятии решений о софинансировании проектов или программ по газификации территории; граждане считают, что на них перекалывают расходы, которые должны нести органы власти³¹.

В-третьих, деятельность по вовлечению населения в осуществление местного самоуправления, принятие приоритетного проекта по формированию комфортной городской среды активизировало и дискуссию о том, **что такое территориальное общественное самоуправление: институт власти или гражданского общества**. В перечне поручений Президента РФ по результатам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, который состоялся 5 августа 2017 г. есть и пункт о том, чтобы Правительство РФ представило предложения о внесении в законодательство Российской Федерации изменений,

предусматривающих предоставление территориальному общественному самоуправлению мер поддержки, предусмотренных для социально ориентированных некоммерческих организаций исполнителей общественно полезных услуг³². Во исполнении поручения Правительством подготовлен ряд законопроектов. Если в первоначальной версии законопроекта Минюст России попытался отождествить органы ТОС и социально-ориентированные НКО (были предложены поправки в ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ), то в последующем предложил отдельную организационно-правовую форму для территориального общественного самоуправления (проект ст. 123.29 Гражданского кодекса РФ). На расширенном заседании правления Общественной ассоциации территориального общественного самоуправления, которое состоялось 22 июля 2019 г., была предложена новая версия законопроекта о ТОС, в котором в очередной раз предпринимается попытка изменить природу ТОС (например, предусматривается механизм написания заявления на «вход/выход» в ТОС)³³.

История развития местного самоуправления в России показывает, что территориальное общественное самоуправление рассматривалось, скорее, как нижний уровень власти, чем верхний уровень гражданского общества. Органы территориального общественного самоуправления довольно длительный период были встроены в систему органов власти или аффилированы с ней. Органы территориального общественного самоуправления всегда рассматривались как надлежащие представители соответствующей территории, носители и выразители мнения всех проживающих в ее пределах граждан (а не только тех, кто написал заявление на принадлежность к ТОС) – в этом существенное отличие территориального общественного самоуправления от привычных НКО [17].

³¹ См., напр.: Апелляционное определение Омского областного суда от 23 октября 2013 г. по делу № 33-7058/2013; Решение Октябрьского районного суда Челябинской области от 15 мая 2013 г. по делу № 2-116/2013; Решение Воронежского областного суда от 13 августа 2012 г. по делу № 3-44/12; Решение Центрального районного суда города Воронежа от 10 августа 2015 г. по делу № 2-3730/2015~М-2757/2015; Решение Селивановского районного суда Владимирской области от 2 июня 2014 г. по делу № 2-20/2014(2-352/2013;)~М-333/2013; Решение Селивановского районного суда Владимирской области от

11 февраля 2014 г. по делу № 2-37/2014~М-10/2014; Решение Марьяновского районного суда Омской области от 22 ноября 2010 г. по делу № 2-727/2010; Апелляционное определение Орловского областного суда от 6 августа 2014 г. по делу № 33-1770.

³² Более подробно о заседании Совета см. URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/9/55301>.

³³ Более подробную информацию о мероприятии, а также текст законопроекта можно получить на сайте Общественной ассоциации ТОС. URL: <http://oatos.ru/blog/расширенное-заседание-правления-оатос>.

4.3. Анализ правоприменительной практики показывает **появление новых форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления, которые пока либо не имеют должного правового регулирования, либо оно является фрагментарным, осуществляемым преимущественно подзаконными актами.**

Формальные правовые основы для расширения форм участия населения в местном самоуправлении содержатся в ст. 33 Федерального закона № 131-ФЗ. В ч. 1 этой статьи говорится, что граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации. Анализ правоприменительной практики показывает, что в данную статью должны быть внесены определенные ограничения, установлен запрет на придумывание форм, использование которых является, например, основанием для распределения финансирования.

Можно выделить три ключевых ниши, в которых новые формы участия граждан возникают наиболее часто: цифровизация; привлечение средств населения и инициативное бюджетирование; создание комфортной среды проживания и изменение общественных пространств.

Очевидной новой нишей, связанной с созданием новых форм участия жителей, является цифровизация. Взаимоотношение органов местного самоуправления и населения осуществляется через различные порталы, краудфандинговые платформы и т. п. Нередко правовое регулирование соответствующих отношений также запаздывает и носит фрагментарный характер.

О новых механизмах сбора средств речь шла выше. В части создания новых инструментов распределения средств можно привести следующий пример: стали появляться судебные дела, в которых фактически исследуется понятие гранта на поддержку местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности³⁴. Термин «грант» и на понятийном, и на институциональном уровне недоста-

точно инкорпорирован в российскую правовую действительность.

Однако наибольшее количество новых форм предлагается по линии Минстроя России. Например, на сайте Минстроя России размещен документ, в котором содержится описание Целевой модели по организации общественного участия, а также вовлечения бизнеса и граждан в реализацию проектов благоустройства городской среды³⁵. В этой Целевой модели, в частности, говорится о механизме соучаствующего проектирования, которое включает в себя механизмы согласования и обсуждения проектов, проектирование с вовлечением жителей, местных сообществ, активистов, чиновников, локального бизнеса, инвесторов и экспертов для определения целей и задач развития территории и совместного принятия решения, разрешения конфликтов и повышения эффективности проекта. Авторы этой модели предлагают следующие инструменты: проведение фокус-групп, работа с отдельными группами пользователей, организация проектных семинаров, организация проектных мастерских (воркшопов), проведение общественных обсуждений, проведение дизайн-игр с участием взрослых и детей, организация проектных мастерских со школьниками и студентами, школьные проекты (рисунки, сочинения, пожелания, макеты), анкетирование, опросы, интервьюирование, картирование, проведение оценки эксплуатации территории. Даже поверхностное ознакомление с перечнем данных инструментов показывает, что должного правового регулирования они не имеют.

Термин «соучаствующее проектирование» является калькой с зарубежного аналога [18] и активно используется архитекторами, урбанистами. Рекомендации по организации общественного участия в реализации проектов комплексного благоустройства городской среды были подготовлены Н. Снигиревой³⁶ и размещены на сайте Минстроя России в разделе документов с символикой министерства³⁷.

Приказом Минстроя России от 6 апреля 2017 г. № 691/пр (ред. от 21 декабря 2017 г.) утверждены методические рекомендации по подготовке госу-

³⁴ См., напр.: Решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 24 апреля 2014 г. по делу № 3-8/14. Определением Верховного Суда Российской Федерации от 13 августа 2014 г. № 74-АПГ14-6 решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 24 апреля 2014 г. оставлено без изменения [12, с. 106].

³⁵ Более подробно об этом см.: URL: <http://www.minstroyrf.ru/docs/14122/>.

³⁶ Один из участников «Проектной группы 8» – междисциплинарная команда специалистов в области архитектуры, дизайна, маркетинга и урбанистики. Более подробно об этом см.: URL: <http://www.8architects.com/about>.

³⁷ Более подробно об этом см.: URL: <http://www.minstroyrf.ru/docs/13338/>.

дарственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды в рамках реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» на 2018–2022 годы». В данном приказе также фигурируют все вышеназванные формы вовлечения населения. При этом добавляется новая форма – рейтинговое голосование. Именно на основе рейтингового голосования должны отбираться проекты, которые в последующем используются при подготовке заявки на получение финансирования в рамках проекта по комфортной городской среде.

О рейтинговом голосовании более подробно говорится в письме Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 26 декабря 2018 г. № 51886-ВЯ/06 «О рекомендациях по организации рейтингового голосования в ходе реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды»»³⁸. Этим письмом Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации направляет рекомендации по отдельным вопросам организации рейтингового голосования, в том числе с целью возможного включения соответствующих положений в нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регламентирующие порядок его проведения, рекомендации по подготовке документов, необходимых для организации и проведения рейтингового голосования, а также просит обеспечить организацию учета мероприятий по проведению рейтингового голосования и направление субъектами Российской Федерации в Минстрой России 2 раза в месяц (15-го и 30-го числа), в период с 15 января по 15 апреля 2019 г., соответствующего отчета в разрезе муниципальных образований, на территории которых будет проводиться рейтинговое голосование, по прилагаемой форме. Получается какой-то «рекомендуемый императив», предусмотренный на подзаконном уровне.

На портале проекта «Комфортная городская среда и ЖКХ» в разделе документов, имеющих характер «методик и разъяснений», размещен удивительный документ – проект постановления главы муниципального образования «О порядке организации и проведения открытого голосования по общественным территориям муниципального образования»³⁹. Фактически Минстрой России рекомендует главам

муниципальных образований принимать подобный муниципальный правовой акт.

В настоящее время этот документ содержит всего три странички, хотя еще несколько месяцев назад к проекту постановления главы муниципального образования прилагался проект «Порядка организации и проведения процедуры открытого голосования по общественным территориям муниципального образования N, подлежащих в первоочередном порядке благоустройству в 2018 году в соответствии с государственной программой (подпрограммой) субъекта Российской Федерации на 2018–2022 годы». Этот документ представлял собой краткую версию избирательного закона, предполагал создание общественных избирательных комиссий, определенную процедуру голосования, включая изготовление бюллетеней с их последующим опечатыванием и хранением. Для того, чтобы принять участие в таком общественном голосовании, надо было предъявить паспорт, личные данные гражданина переносились в специальную ведомость для голосования. В документе, который главам предлагалось взять за основу своих реальных решений, говорилось, что в список для голосования включаются граждане Российской Федерации, достигшие 14-летнего возраста и имеющие место жительства на территории муниципального образования. Сказанное не только похоже на введение граждан в заблуждение через подмену привычной процедуры голосования другой, но и подведение глав муниципальных образований под превышение полномочий в части снижения возраста дееспособности до 14 лет (гражданское законодательство – исключительное федеральное ведение п. «о» ст. 71 Конституции РФ), нарушения законодательства о защите персональных данных. Иными словами, федеральные государственные органы оказывают «медвежью услугу» органам местного самоуправления. Вопрос о том кто будет отвечать в случае прокурорской или любой иной проверки, является риторическим. К сожалению, примеры того, что главы добровольно/принудительно принимают документы, основанные на подобных рекомендациях, есть; принятие подобных документов является условием выделения финансирования. По данным СПС «КонсультантПлюс» примерно в 300 муниципальных образований приняты документы, в которых говорится о том, что в голосо-

³⁸ Документ не только размещен на сайте Минстроя России, но и передан в правовые базы Консультант, Гарант.

³⁹ URL: [http://www.gorodsreda.ru/documents/metodiki-i-rekomendatsii/?sect=Городская среда](http://www.gorodsreda.ru/documents/metodiki-i-rekomendatsii/?sect=Городская%20среда).

вании принимают участие граждане в возрасте от 14 лет.

Получается, что органы государственной власти, используя зарубежный опыт, практически «с колес» разрабатывают минимальные нормативные основы для создания новых инструментов вовлечения населения. А правовые последствия весьма существенные – выделение финансирования, осуществление деятельности по благоустройству территории (в том числе снос объектов, возведение новых).

Кроме того, создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, увеличение доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды, до 30 % является одним из целевых показателей реализации национального проекта «Жилье и городская среда»⁴⁰. В этой связи возникает вполне закономерный вопрос: а какие формы и механизмы будут учитываться – предусмотренные в законе или введенные подзаконными актами? Или иные?

4.4. Если длительное время, в том числе в советский период, в России в основу принятия решения был положен принцип большинства, т. е. решение принималось на основе мнения большинства или квалифицированного большинства; меньшинство подчинялось большинству. В последнее время **становится актуальной разработка новых юридических конструкций, позволяющих выявить и учесть мнение меньшинства.**

Эта проблема стала проявляться в совершенно разных ситуациях, возникающих по мере развития территорий как территорий комфортных для проживания. Эти вопросы тесным образом связаны с градостроительным, земельным, экологическим законодательством, законодательством о местном самоуправлении. В небольших масштабах эта проблема проявлялась и раньше (для города строительство торгово-развлекательного комплекса, больших парковок на месте зеленой зоны является, возможно, необходимым, а для жителей близлежащих территории явно большой проблемой и неприятным соседством⁴¹. Эксперты даже ввели термин «экологические референдумы», с помощью которых жители

пытаются решить вопрос о запрете строительства тех или иных объектов [19]).

Сейчас масштабы существенно изменились, стали появляться новые категории дел. строительство четырех мусоросжигающих заводов для Москвы и Московской области явно является благом, а для жителей поселений, на территории которых эти заводы запланированы к строительству, явная экологическая катастрофа и весьма неприятное соседство. Подобные ситуации возникают для граждан, проживающих в непосредственной близости от линейных объектов (мосты, скоростные магистрали и др.), а особенно объектов, имеющих определенный класс опасности (мусоросжигающие заводы и др.). Существующие формы выявления и учета мнения населения ориентированы на мнение большинства. Например, градостроительное, экологическое законодательство предусматривает в ряде случаев согласование проектов с органами местного самоуправления. С учетом усиления процессов преобразований муниципальных районов в городские округа территория муниципального образования становится достаточно большой. В этом случае мнение жителей конкретного населенного пункта, бывшего сельского поселения, становится малозначительным и теряется⁴².

По мере реконструкции общественных пространств, формирования новых требований к комфортной городской среде, стала выявляться еще одна дилемма: социологи стали фиксировать конфликт общегородских и локальных интересов. Например, при реконструкции набережных в больших городах жители близлежащих территорий стали заявлять о том, что их интересы не учитываются, создаются условия для жителей других районов города (территория для жителей v территория для туристов). Данные вопросы обсуждались, например, на Московском урбанфоруме в июле 2018 г.⁴³

К проблеме учета мнения меньшинства тесно примыкает еще одна. По мере развития Цифровизации, появления новых технологий работы с большими данными, все большее значение приобретает мнение экспертов, обладающих специальными компетенци-

⁴⁰ Более подробно см.: URL: <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ980OwAt2dzCIAietQih.pdf>.

⁴¹ См., напр.: Постановление восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29 апреля 2008 г. № 18АП-1526/2008 по делу № А76-22392/2007 (Челябинская область).

⁴² Эта проблема вызвала довольно острую дискуссию в Общественной палате РФ (более подробно см. URL: <http://131fz.ranepa.ru/post/933>) и Совете по правам человека при Президенте РФ (более подробно об этом см. URL: <http://131fz.ranepa.ru/post/849>).

⁴³ Более подробно об этом см.: URL: <http://mosurbanforum.ru/events/205>.

ями для обобщения и анализа этих big data. В этом случае происходит обратный процесс – мнение меньшинства (мнение узкой группы высококвалифицированных экспертов) фактически является определяющим при принятии решения и подменяет собой мнение большинства – жителей соответствующей территории.

5. Выводы

Таким образом, анализ нормативных актов, правоприменительной практики, фактически складывающихся общественных отношений показывает, что вовлечение населения в осуществление местного самоуправления является критерием того, что нормы, предусмотренные на бумаге, в текстах нормативных правовых актов, начинают оживать, население все активнее начинает их использовать. Если правовых инструментов гражданам не хватает, то

они инициируют их разработку и принятие в форме соответствующих нормативных правовых актов или иных юридических документов.

В научных журналах стали даже появляться высказывания о том, что «в условиях, когда уже сформированы правовые, территориальные, организационные и экономические основы местного самоуправления, все большее число руководителей муниципальных образований и муниципальных служащих связывают *дальнейшее развитие института местного самоуправления с вовлечением граждан в самоуправленческую деятельность* [20, с. 61]. В этом смысле институты власти и гражданского общества не подменяют друг друга, но содействуют взаимному гармоничному развитию, направленному на улучшение качества жизни граждан.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Суханов Е.А. О частных и публичных интересах в развитии корпоративного права / Е.А. Суханов // Журнал российского права. – 2013. – № 1. – С. 5–9.
2. Чиркин В.Е. Публичный и частный интересы юридических лиц, выполняющих публичные функции / В.Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2013. – № 1. – С. 9–16.
3. Шугрина Е.С. Управление территорией: поиск баланса частных и публичных интересов / Е.С. Шугрина, Р.В. Петухов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2018. – № 1. – С. 9–16.
4. Антонов Я.В. Электронная демократия как политико-правовой механизм согласования частных и публичных интересов / Я.В. Антонов // Российская юстиция. – 2017. – № 12. – С. 38–41.
5. Кабанова И.Е. Принцип баланса частных и публичных интересов в доктрине и правоприменительной практике / И.Е. Кабанова // Власть Закона. – 2016. – № 2. – С. 74–84.
6. Шугрина Е.С. Вовлечение населения в осуществление местного самоуправления: подмена институтов власти или развитие гражданского общества / Е.С. Шугрина // Конституционализация общественного участия граждан в управлении делами государства: материалы Междунар. науч.-практ. конф., г. Тюмень, 19–20 окт. 2018 г. / отв. ред. д-р юрид. наук, проф. Г.Н. Чеботарев. – Тюмень, 2019. – С. 80–91.
7. Чесноков А.В. Народное финансирование как механизм финансирования проектов, значимых для местных сообществ // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2018. – № 4. – С. 37–40.
8. Самодурова Е.В. Особенности применения форм непосредственного осуществления местного самоуправления при решении вопросов в области градостроительной деятельности и землепользования / Е.В. Самодурова // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2017. – № 2. – С. 16–20.
9. Трансформация конституционных основ местного самоуправления в Российской Федерации / Е.Ю. Киреева и др. // Конституция 1993 года: вызов России и образ будущего. – М.: РАНХиГС, 2018. – С. 91–99.
10. Шугрина Е.С. Местные бюджеты как финансовая основа для осуществления полномочий органов местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 11. – С. 67–74.
11. Шугрина Е.С. Экономическая основа местного самоуправления: правовой анализ / Е.С. Шугрина // Правоприменение. – 2018. – Т. 2, № 3. – С. 89–109. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).89-109.
12. Миронова С.М. Участие граждан в финансовой деятельности муниципальных образований как принцип финансового права: моногр. / С.М. Миронова. – М.: Юрлитинформ, 2018. – 224 с.
13. 25 Вопросов об инициативном бюджетировании: учебное пособие / В.В. Вагин и др. – М.: Т8 Издательские технологии, 2017. – 46 с.
14. Вагин В.В. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития / В.В. Вагин, Н.В. Гаврилова, Н.А. Шаповалова // Финансовый журнал. – 2015. – № 4 (26). – С. 94–103.

15. Левина В.В. Проблемы и особенности применения самообложения граждан / В.В. Левина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2016. – № 3. – С. 20–23.
16. Русанов А.А. Опыт применения самообложения в Пермском крае / А.А. Русанов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2017. – № 1. – С. 24–28.
17. Шугрина Е.С. О состоянии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации (к 30-летию первых российских ТОС): спецдокл. / Е.С. Шугрина, К.А. Иванова. – М: Проспект, 2018. – 160 с.
18. Санофф Г. Соучастующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов / Г. Санофф. – Вологда: Проектная группа 8, 2015. – 169 с.
19. Воробьев Д. Экологические референдумы в России / Д. Воробьев // Отечественные записки. – 2005. – № 6. – С. 123–129.
20. Хабибрахманова Э.Х. Региональные практики вовлечения граждан в местное самоуправление / Э.Х. Хабибрахманова // Экономика и управление. – 2016. – № 5 (133). – С. 61–68.

REFERENCES

1. Sukhanov E.A. On Private and Public Interests in Development of Corporate Law. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2013, no. 1, pp. 5–9. (In Russ.).
2. Chirkin V.E. Public and Private Interests of Legal Persons Performing Public Functions. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2013, no. 1, pp. 9–16. (In Russ.).
3. Shugrina E.S., Petukhov R.V. Territory Management: Search for a Balance of Private and Public Interests. *Munitsipal'noe imushchestvo: pravo, ekonomika, upravlenie = Municipal property: law, economics, management*, 2018, no. 1, pp. 9–16. (In Russ.).
4. Antonov Y.V. E-democracy as a politico-legal mechanism for aligning private and public interests. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justitia*, 2017, no. 12, pp. 38–41. (In Russ.).
5. Kabanova I.E. The principle of balance of private and public interests in the doctrine and law enforcement practice. *Vlast' Zakona*, 2016, no. 2, pp. 74–84. (In Russ.).
6. Shugrina E.S. Involvement of the population in the implementation of local self-government: substitution of institutions of power or development of civil society, in: Chebotarev G.N. (ed.). *Konstitutsionalizatsiya obshchestvennogo uchastiya grazhdan v upravlenii delami gosudarstva*, proceedings of the International scientific and practical conference, Tyumen, October 19–20, 2018. Tyumen, 2019, pp. 80–91. (In Russ.).
7. Chesnokov A.V. Crowdfunding as a Mechanism of Financing of Projects Important for Local Communities. *Munitsipal'noe imushchestvo: pravo, ekonomika, upravlenie = Municipal property: law, economics, management*, 2018, no. 4, pp. 37–40. (In Russ.).
8. Samodurova E.V. Peculiarities of Application of Direct Local Self-Government Forms at Solution of Urban Development and Land Use Issues. *Munitsipal'noe imushchestvo: pravo, ekonomika, upravlenie = Municipal property: law, economics, management*, 2017, no. 2, pp. 16–20. (In Russ.).
9. Kireeva E.Yu., Nudnenko L.A., Ovchinnikov I.I., Shugrina E.S. Transformation of the constitutional foundations of local self-government in the Russian Federation, in: Batsits I.N. (ed.). *Konstitutsiya 1993 goda: vyzov Rossii i obraz budushchego*. Moscow, RANEPА Publ., 2018, pp. 91–99. (In Russ.).
10. Shugrina E.S. Local budgets as a financial basis for exercising of powers of local self-government authorities. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2018, no. 11, pp. 67–74. (In Russ.).
11. Shugrina E.S. Economic basis of local self-government: legal analysis. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 3, pp. 89–109. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).89-109. (In Russ.).
12. Mironova S.M. *Participation of citizens in the financial activities of municipalities as a principle of financial law*. Moscow, Yurlitinform Publ., 2018. 224 p. (In Russ.).
13. Vagin V.V., Timokhina E.A., Gavrilova N.V., Shapovalova N.A., Fenin A.Yu., Antsyferova I.S. *25 questions about initiative budgeting*. Moscow, T8 Publishing technologies, 2017. 46 p. (In Russ.).
14. Vagin V.V., Gavrilova N.V., Shapovalova N.A. Participatory Budgeting in Russia: Best Practices and Current Trends in Development. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2015, no. 4 (26), pp. 94–103. (In Russ.).
15. Levina V.V. Issues and Specifics of Application of the Citizen's Self-Assessment. *Munitsipal'noe imushchestvo: pravo, ekonomika, upravlenie = Municipal property: law, economics, management*, 2016, no. 3, pp. 20–23. (In Russ.).

16. Rusanov A.A. Self-Taxation Practice in the Perm Region. *Munitsipal'noe imushchestvo: pravo, ekonomika, upravlenie = Municipal property: law, economics, management*, 2017, no. 1, pp. 24–28. (In Russ.).
17. Shugrina E.S., Ivanova K.A. *On the state of territorial public self-government in the Russian Federation, to the 30th anniversary of the first Russian CBT*, Special report. Moscow, Prospekt Publ., 2018. 160 p. (In Russ.).
18. Sanoff H. *Democratic Design: Participation Case Studies in Urban and Small Town Environments*. VDM, 2010. 161 p.
19. Vorob'ev D. Environmental referenda in Russia. *Otechestvennye zapiski*, 2005, no. 6, pp. no. 123–129. (In Russ.).
20. Khabibrakhmanova E. Regional Practices of Citizens' Involvement in Local Self-Government. *Ekonomika i upravlenie = Economics and Management*, 2016, no. 5 (133), pp. 61–68. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Шугрина Екатерина Сергеевна – доктор юридических наук, профессор; ¹ профессор кафедры конституционного и муниципального права; ² ведущий научный сотрудник Центра местного самоуправления

¹ *Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

² *Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)*

¹ 127434, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9

² 119571, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 82, каб. 1602

e-mail: eshugrina@yandex.ru

SPIN-код: 4120-8693

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Ekaterina S. Shugrina – Doctor of Law, Professor;

¹ Professor, Department of Constitutional and Municipal Law; ² leading researcher, Center for local self-government

¹ *Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*

² *Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)*

¹ 9, Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, 127434, Russia

² off. 1602, 82, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russia

e-mail: eshugrina@yandex.ru

RSCI SPIN-code: 4120-8693

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Шугрина Е.С. Муниципальная демократия: тенденции развития в материалах правоприменительной практики / Е.С. Шугрина // *Правоприменение*. – 2019. – Т. 3, № 3. – С. 108–124. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(3).108-124.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Shugrina E.S. Municipal democracy: development trends in the materials of law enforcement practice. *Pravoprimenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 3, pp. 108–124. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(3).108-124. (In Russ.).