СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
Федерального Собрания
Российской Федерации

Совет по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

МАТЕРИАЛЫ

к заседанию

"Расширение общественного участия в осуществлении местного самоуправления"

МОСКВА • 2025 год

АППАРАТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ул. Б.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426 Тел. (495) 692-69-74

О расширении общественного участия в осуществлении местного самоуправления

(информационно-правовой материал)

В соответствии с Конституцией Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 3), в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление (статья 12), граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (статья 32), местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (статья 130).

Местное самоуправление признается и гарантируется в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации, оно является необходимой составной частью единого механизма народовластия и обладает самостоятельностью в пределах своих полномочий, обеспечивает права и обязанности граждан, связанные с их участием непосредственно, а также через выборные и другие органы местного самоуправления в самостоятельном решении вопросов местного значения. Основанием учреждения местного самоуправления как формы осуществления народом своей власти в муниципальных образованиях и на других территориях является воля населения этих территорий, выраженная непосредственно или через образованные им выборные (представительные) органы местного самоуправления.[1]

[1] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 года № 15-П.

Реализация гражданами их права на участие в осуществлении местного самоуправления в муниципальных образованиях с учетом исторических и иных местных традиций имеет особенности, обусловленные конституционной природой местного самоуправления, основное предназначение которого заключается в обеспечении самостоятельности жителей конкретной территории при его осуществлении, при решении населением вопросов местного значения (статья 130 и статья 131 Конституции Российской Федерации). При этом права граждан участвовать в осуществлении местного самоуправления служат одним из необходимых средств организации местного самоуправления как публичной власти, наиболее приближенной к населению, а правовое регулирование этих прав должно обеспечивать – при соблюдении принципа юридического равенства – адекватное выражение и наиболее полный учет воли населения муниципального образования.

Действующий в настоящее время Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) относит к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления местный референдум (статья 22), муниципальные выборы (статья 23), голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (статья 24), сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования (статья 25), сход граждан (статья 25^1), правотворческая инициатива граждан (статья 26), инициативные проекты (статья 26^1), территориальное общественное самоуправление (статья 27), старосту сельского населенного пункта (статья 27^1), публичные слушания, общественные обсуждения (статья 28), собрание граждан (статья 29), конференция граждан (собрание делегатов) (статья 30), опрос граждан (статья 31), обращения граждан в органы местного самоуправления (статья 32).

В Федеральном законе от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе

публичной власти"[2] (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ) такие формы как голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления прямо не указаны. Вместе с тем в части 3 статьи 42 данного Федерального закона установлено, что наряду с предусмотренными формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, данному Федеральному закону, другим федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации.

В отличие от Федерального закона № 131-ФЗ Федеральный закон № 33-ФЗ более чётко разграничивает формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, относя к последним опрос, публичные слушания, общественные обсуждения, собрание граждан, инициативные проекты, территориальное общественное самоуправление, старосту сельского населенного пункта (часть 2 статьи 42).

В соответствии со статьёй 46 Федерального закона № 33-ФЗ опрос граждан может проводиться на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления в части осуществления полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, а также органами государственной власти субъекта Российской Федерации в

[2] В соответствии с частью 1 статьи 94 Федеральный закон № 33-ФЗ вступает в силу по истечении 90 дней после дня официального опубликования (20 марта 2025 года опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации http://pravo.gov.ru), за исключением отдельных положений, вступающих в силу с 1 января 2027 года.

части осуществления полномочий по решению вопросов установления общих принципов организации местного самоуправления.

Федеральным законом № 131-ФЗ также предусматривается возможность проведения опросов граждан (статья 31), и в субъектах Российской Федерации уже приняты нормативные правовые акты, регулирующие порядок реализации этой формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Например, законом Брянской области от 26 февраля 2018 года № 14-З "О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Брянской области" установлено, что в опросе граждан имеют право участвовать граждане Российской Федерации − жители муниципального образования, обладающие избирательным правом. В опросе граждан по вопросу выявления мнения граждан о поддержке инициативного проекта вправе участвовать жители муниципального образования или его части, в которых предлагается реализовать инициативный проект, достигшие шестнадцатилетнего возраста. Участие граждан в опросе является свободным и добровольным. Граждане участвуют в опросе на равных основаниях. В ходе опроса каждый гражданин обладает одним голосом, которым он вправе воспользоваться только лично (статья 2).

Опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти Брянской области. Опрос граждан на всей территории муниципального образования проводится по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы жителей всего муниципального образования. Опрос граждан на части территории муниципального образования проводится по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы жителей этой части территории муниципального образования.

В соответствии со статьёй 4 указанного закона Брянской области опрос граждан проводится по инициативе:

1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования − по вопросам местного значения;

2) органов государственной власти Брянской области – для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения;

3) жителей муниципального образования или его части, в которых предлагается реализовать инициативный проект, достигших шестнадцатилетнего возраста, – для выявления мнения граждан о поддержке данного инициативного проекта.

Статьёй 47 Федерального закона № 33-ФЗ установлено, что публичные слушания могут проводиться на всей территории муниципального образования для обсуждения с участием жителей муниципального образования проектов муниципальных правовых актов по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. На публичные слушания должны выноситься проект устава муниципального образования, а также проект муниципального нормативного правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда в устав муниципального образования вносятся изменения в форме точного воспроизведения положений Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституции (устава) или законов субъекта Российской Федерации в целях приведения данного устава в соответствие с этими нормативными правовыми актами, проект местного бюджета и отчет о его исполнении, вопросы о преобразовании муниципального образования.

В соответствии с частью 5 статьи 47 Федерального закона № 33-ФЗ порядок назначения и проведения публичных слушаний определяется нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. В то же время Федеральный закон № 131-ФЗ не предусматривает принятие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по этому вопросу. Согласно части 4 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Соответственно, такие муниципальные акты принимались органами местного самоуправления

непосредственно на основании указанного положения. Например, решением Белгородского городского Совета от 21 февраля 2023 года № 676 утверждено Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний по проектам муниципальных правовых актов по вопросам местного значения городского округа "Город Белгород".[3]

В соответствии с указанным Положением публичные слушания проводятся по инициативе населения городского округа, Белгородского городского Совета, председателя Белгородского городского Совета или главы администрации города Белгорода.

Инициатива населения городского округа по проведению публичных слушаний может исходить от группы жителей городского округа, достигших 18-летнего возраста, постоянно или преимущественно проживающих на территории городского округа численностью не менее 300 человек.

Жители городского округа для инициирования публичных слушаний по вопросам местного значения формируют инициативную группу численностью не менее 20 человек, достигших 18-летнего возраста, постоянно или преимущественно проживающих на территории городского округа. Решение о формировании инициативной группы принимается на собрании и оформляется протоколом, который подписывается всеми членами инициативной группы.

До обращения с предложением о проведении публичных слушаний в Белгородский городской Совет членами инициативной группы должно быть собрано не менее 280 подписей жителей городского округа, достигших 18-летнего возраста, постоянно или преимущественно проживающих на территории городского округа, в поддержку проведения публичных слушаний по проекту муниципального правового акта. Подписи должны быть собраны в срок, не превышающий 20 дней со дня подписания протокола о создании инициативной группы. Подписи в поддержку проведения публичных слушаний собираются посредством внесения их в подписные листы. От членов инициативной группы и жителей городского округа, поддержавших инициативу проведения публичных слушаний, берется согласие на обработку

[3] Данное Положение не распространяет свое действие на организацию и проведение публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности.

персональных данных. Расходы, связанные со сбором подписей и согласий на обработку персональных данных, несет инициативная группа.

В соответствии со статьёй 48 Федерального закона № 33-ФЗ собрания граждан могут проводиться для обсуждения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, для информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, на территории муниципального образования или на части его территории по вопросу выявления мнения граждан о поддержке инициативного проекта, в сельском населенном пункте по вопросу выдвижения кандидатуры старосты сельского населенного пункта, а также по вопросу досрочного прекращения полномочий старосты сельского населенного пункта, в целях осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования.

По вопросу проведения в муниципальных образованиях собраний граждан Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрено, что порядок назначения и проведения собрания граждан, а также полномочия собрания граждан определяются данным Федеральным законом, уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления (часть 5 статьи 29).

Из данного положения следует, что принятие нормативного правового акта субъекта Российской Федерации по указанному вопросу не требуется. Так, решением Орловского окружного Совета народных депутатов от 23 ноября 2023 года № 271-МПА принято Положение "О собраниях и конференциях граждан (собраниях делегатов) в Орловском муниципальном округе Орловской области". В соответствии с данным Положением собрание граждан и конференция граждан (собрание делегатов) являются формами участия населения в решении вопросов местного значения на территории Орловского муниципального округа Орловской области. Действие Положения не распространяется на собрания и конференции, проводимые в соответствии с уставами общественных объединений, политических партий, трудовых и учебных коллективов, коммерческих, некоммерческих, религиозных и иных органов и организаций.

Собрание, конференция проводятся в целях обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления Орловского муниципального округа Орловской области и должностных лиц органов местного самоуправления, обсуждения вопросов внесения инициативных проектов и их рассмотрения, осуществления территориального общественного самоуправления.

Собрание, конференция по вопросам, связанным с осуществлением территориального общественного самоуправления, назначаются и проводятся в соответствии с уставом соответствующего территориального общественного самоуправления.

Собрание, конференция, проводимые в целях рассмотрения и обсуждения вопросов внесения инициативных проектов, проводятся в соответствии с муниципальным правовым актом Орловского окружного Совета народных депутатов.

Собрания, конференции могут проводиться как на всей территории муниципального округа, так и на его части.

При численности жителей, обладающих избирательным правом и зарегистрированных на определенной территории, до 1000 человек проводится собрание.

В случае, когда вопрос затрагивает интересы более 1000 человек, либо когда созвать собрание не представляется возможным или затруднено в силу размеров соответствующей территории, отсутствия помещений или мест, пригодных для размещения всех граждан, имеющих право на участие в собрании, проводимом на данной территории, проводится конференция. Норма представительства устанавливается данным Положением.

Право на участие в собраниях, конференциях по месту жительства имеют граждане, обладающие избирательным правом и зарегистрированные по месту жительства на соответствующей территории округа.

Собрание, конференция принимают обращения к органам местного самоуправления, а также избирают лиц, уполномоченных представлять собрание, конференцию во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами органов местного самоуправления.

Указанные обращения подлежат обязательному рассмотрению в тридцатидневный срок органами местного самоуправления и должностными лицами органов местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращении вопросов, с направлением письменного ответа.

В соответствии со статьёй 49 Федерального закона № 33-ФЗ в целях реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части, по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления, в местную администрацию, в том числе через территориальный орган местной администрации, может быть внесен инициативный проект.[4]

В развитие положений федерального законодательства в субъектах Российской Федерации принимаются нормативные правовые акты, направленные на активизацию участия жителей муниципальных образований в осуществлении местного самоуправления и решении вопросов местного значения посредством реализации проектов инициативного бюджетирования.

В качестве примера можно привести Закон Пермского края от 2 июня 2016 года № 654-ПК (в ред. от 3 июля 2023 года) "О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае". В соответствии с данным нормативным правовым актом проект инициативного бюджетирования до его внесения в местную администрацию подлежит рассмотрению на сходе, собрании или конференции граждан, в том числе на собрании или конференции граждан по вопросам осуществления территориального общественного самоуправления, в целях обсуждения проекта инициативного бюджетирования, определения его соответствия интересам жителей,

[4] 21 апреля 2025 года, в День местного самоуправления, Президент Российской Федерации провёл встречу с главами муниципальных образований – участниками Всероссийского муниципального форума "Малая родина – сила России" (в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10 июня 2012 года № 805 День местного самоуправления отмечается 21 апреля, в день издания в 1785 году Жалованной грамоты городам, положившей начало развитию российского законодательства о местном самоуправлении). Щёлоков Александр Александрович, мэром города Арзамаса Нижегородской области отметил, что инициативное бюджетирование состоялось, "во всех регионах хорошие примеры. Нужно и можно, наверное, практику расширять, смотреть другие государственные программы, где тоже житель мог бы предлагать направления, которым можно дать приоритет". В связи с этим Президент Российской Федерации отметил, что "инициативное бюджетирование чрезвычайно важно, хорошо себя показало" и необходимо "эти практики только расширять".

целесообразности реализации проекта инициативного бюджетирования, а также принятия сходом, собранием или конференцией граждан решения о поддержке проекта инициативного бюджетирования, выбора представителей инициаторов проекта для участия в работе муниципальной комиссии.

Сход, собрание или конференция граждан может выбрать как один, так и несколько проектов инициативного бюджетирования, одного или несколько представителей инициаторов проекта. По итогам проведения схода, собрания или конференции граждан оформляется протокол.

Инициаторы проекта при внесении проекта инициативного бюджетирования в местную администрацию прикладывают к нему протокол соответственно схода, собрания или конференции граждан, результаты опроса граждан и (или) подписные листы, подтверждающие поддержку проекта инициативного бюджетирования жителями в случае, если нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования предусмотрена возможность выявления мнения граждан по вопросу о поддержке проекта инициативного бюджетирования путем опроса граждан, сбора их подписей.

В соответствии со статьёй 50 Федерального закона № 33-ФЗ под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются по предложению населения, проживающего на соответствующей территории, представительным органом муниципального образования. Территориальное общественное самоуправление осуществляется непосредственно населением посредством проведения собраний (конференций) граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления. Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: многоквартирный жилой дом, группа жилых домов, жилой микрорайон, сельский населенный пункт, иные

территории проживания граждан. Каждая из указанных территорий проживания граждан может входить только в одно территориальное общественное самоуправление. Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях (конференциях) граждан, проживающих на соответствующей территории.

Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования (часть 11 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ, часть 17 статьи 50 Федерального закона № 33-ФЗ).

В целях стимулирования граждан Костромской области для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по решению вопросов местного значения, распространения положительного опыта работы органов территориального общественного самоуправления Костромской области Губернатором Костромской области издано постановление от 24 июля 2014 года № 137 "Об областном конкурсе на лучшую организацию работы территориального общественного самоуправления среди муниципальных образований Костромской области и среди органов территориального общественного самоуправления Костромской области", которым утверждено соответствующее Положение.

В соответствии со статьёй 51 Федерального закона № 33-ФЗ для организации взаимодействия органов местного самоуправления и жителей сельского населенного пункта при решении вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения в сельском населенном пункте, расположенном в городском округе или муниципальном округе, может назначаться староста сельского населенного пункта. Староста сельского населенного пункта назначается представительным органом муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт, по представлению собрания граждан сельского населенного пункта. Староста сельского населенного пункта назначается из числа граждан Российской Федерации, проживающих на территории данного сельского населенного пункта и обладающих активным избирательным правом, и граждан Российской Федерации, достигших на день представления собранием граждан

восемнадцатилетнего возраста и имеющих в собственности жилое помещение, расположенное на территории данного сельского населенного пункта. Должность старосты сельского населенного пункта не является государственной должностью, должностью государственной гражданской службы, муниципальной должностью или должностью муниципальной службы. Староста сельского населенного пункта не состоит в трудовых отношениях и иных непосредственно связанных с ними отношениях с органами местного самоуправления.

Федеральным законом № 33-ФЗ, как и Федеральным законом № 131-ФЗ, предусматривается принятие законов субъектов Российской Федерации, в соответствии с которыми органы местного самоуправления осуществляют нормативное регулирование деятельности старост сельских населенных пунктов.

Например, Законом Воронежской области от 20 декабря 2018 года № 167-ОЗ "О старостах сельских населенных пунктов в Воронежской области" установлено, что на территории Воронежской области для организации взаимодействия органов местного самоуправления и жителей сельских населенных пунктов при решении вопросов местного значения в сельских населенных пунктах, расположенных в поселении, городском округе, могут назначаться сельские старосты. Сельский староста в своей деятельности не подменяет органы местного самоуправления при реализации ими своих полномочий. Сельский староста осуществляет свою деятельность на принципах законности и добровольности.

Сельский староста назначается представительным органом муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт, по представлению схода граждан сельского населенного пункта.

Сельский староста назначается из числа граждан Российской Федерации, проживающих на территории данного сельского населенного пункта и обладающих активным избирательным правом, либо граждан Российской Федерации, достигших на день представления сходом граждан сельского населенного пункта 18 лет и имеющих в собственности жилое

помещение, расположенное на территории данного сельского населенного пункта.

Вопросы материально-технического и организационного обеспечения деятельности сельского старосты, меры поощрения, порядок взаимодействия с органами местного самоуправления, а также иные гарантии деятельности сельского старосты могут устанавливаться уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

В целях реализации постановления Правительства Российской Федерации от 18 августа 2016 года № 815 "О Всероссийском конкурсе "Лучшая муниципальная практика", а также выявления и распространения примеров лучшей практики деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований по организации муниципального управления и решению вопросов местного значения в субъектах Российской Федерации утверждаются правовые акты региональном этапе Всероссийского конкурса "Лучшая муниципальная практика" по номинации "Обеспечение эффективной "обратной связи" с жителями муниципальных образований, развитие территориального общественного самоуправления и привлечение граждан к осуществлению (участию в осуществлении) местного самоуправления в иных формах". Так, Постановлением Правительства Московской области от 28 июня 2017 года № 549/22 утверждено Положение, которым определён порядок организации и проведения регионального этапа Всероссийского конкурса "Лучшая муниципальная практика" по вышеназванной номинации.

Конкурс организуется и проводится ежегодно в целях выявления и отбора примеров лучшей практики деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области для дальнейшего участия в федеральном этапе Всероссийского конкурса "Лучшая муниципальная практика".

Для участия в конкурсе муниципальные образования Московской области направляют конкурсные заявки, подготовленные по форме, утвержденной приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 10 июня 2021 года № 324 "Об утверждении формы конкурсной

заявки и методики оценки конкурсных заявок муниципальных образований, представляемых для участия во Всероссийском конкурсе "Лучшая муниципальная практика" по номинации "Обеспечение эффективной "обратной связи" с жителями муниципальных образований, развитие территориального общественного самоуправления и привлечение граждан к осуществлению (участию в осуществлении) местного самоуправления в иных формах".

В соответствии с положением конкурсные заявки муниципальных образований Московской области предоставляются до 15 июля в Министерство территориальной политики Московской области с сопроводительным письмом, подписанным главой муниципального образования, с указанием номинации.

Министерство территориальной политики Московской области:

1) запрашивает в пределах своей компетенции у центральных исполнительных органов государственной власти Московской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области и иных органов и организаций необходимые для рассмотрения конкурсных заявок документы, материалы и информацию;

2) создает рабочие группы для приема и проверки конкурсных заявок органов местного самоуправления муниципальных образований;

3) осуществляет предварительную балльную оценку конкурсных заявок муниципальных образований Московской области в соответствии с методикой оценки конкурсных заявок муниципальных образований, представляемых для участия во Всероссийском конкурсе "Лучшая муниципальная практика" по номинации "Обеспечение эффективной "обратной связи" с жителями муниципальных образований, развитие территориального общественного самоуправления и привлечение граждан к осуществлению (участию в осуществлении) местного самоуправления в иных формах", утвержденной приказом Министерства экономического развития Российской Федерации;

4) подготавливает заключения по результатам предварительного отбора и направляет их в конкурсную комиссию по проведению регионального этапа Всероссийского конкурса "Лучшая муниципальная практика" по номинации

"Обеспечение эффективной "обратной связи" с жителями муниципальных образований, развитие территориального общественного самоуправления и привлечение граждан к осуществлению (участию в осуществлении) местного самоуправления в иных формах" с приложением заявок для определения победителей регионального этапа конкурса;

5) организует подготовку конкурсных заявок муниципальных образований Московской области – победителей регионального этапа конкурса для дальнейшего участия в федеральном этапе Всероссийского конкурса "Лучшая муниципальная практика" по номинации "Обеспечение эффективной "обратной связи" с жителями муниципальных образований, развитие территориального общественного самоуправления и привлечение граждан к осуществлению (участию в осуществлении) местного самоуправления в иных формах".

Подведение итогов регионального этапа конкурса осуществляется конкурсной комиссией. Состав конкурсной комиссии утверждается распоряжением Правительства Московской области.

Конкурсные заявки муниципальных образований, отобранных решением конкурсной комиссии для участия в федеральном этапе Всероссийского конкурса "Лучшая муниципальная практика", до 20 августа направляются председателем конкурсной комиссии в федеральную конкурсную комиссию по организации и проведению Всероссийского конкурса "Лучшая муниципальная практика" по номинации "Обеспечение эффективной "обратной связи" с жителями муниципальных образований, развитие территориального общественного самоуправления и привлечение граждан к осуществлению (участию в осуществлении) местного самоуправления в иных формах" в соответствии с решением указанной комиссии о количестве конкурсных заявок муниципальных образований, представляемых от каждого субъекта Российской Федерации.

Правовое управление
Аппарата Совета Федерации

Исполнители:
отдел конституционного и международного права: Ю.В.Андрюкин, Е.И.Россоха
отдел гражданского права: Исполнители: А.Р.Шебаршина

Информационно-аналитический материал к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «Расширение общественного участия в осуществлении местного самоуправления»

1. Конституционные поправки 2020 года закрепили принципы доверия государства и общества, социального партнерства, политической и социальной солидарности[1]. Введен институт единой системы публичной власти, включающий в себя взаимодействующие между собой органы государственной власти и местного самоуправления[2] (далее – МСУ), который, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, выражается в том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью и определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, МСУ, что предполагает согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого **в интересах граждан**[3]**.** Эти нормы демонстрируют **укрепление демократических основ государства,** создают необходимые условия для системного **вовлечения граждан в процесс решения проблем на местном уровне,** способствуют росту значения МСУ, которое является одновременно и неотъемлемой частью гражданского общества, реализующим различные формы непосредственного народовластия, и уровнем публичной власти, обладающим ресурсами и полномочиями[4].

Работа на муниципальном уровне – это и огромная ответственность, и настоящее призвание, и важнейшая для государства, для нашего общества миссия.
В.В. Путин

Президент Российской Федерации В.В. Путин в своих программных документах и выступлениях постоянно акцентирует внимание на важной **роли местного уровня власти в системе управления страной и в укреплении гражданского общества**[5]**, на необходимости «живого прямого» общения с людьми**[6] в решении насущных вопросов на местах. Значимым стало решение главы государства об использовании действующих мер поддержки регионов, включая инфраструктурные кредиты, для расширения возможностей муниципалитетов[7]. В Послании Федеральному Собранию от 29 февраля 2024 года Президент подчеркнул, что **соавторами планов развития городов и поселков должны стать их жители,** чтобы сами люди определяли, на решение каких проблем

[1] Статья 75.1 Конституции Российской Федерации.
[2] Часть 2 статьи 80, часть 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации.
[3] Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации».
[4] *Тепляшин И.В., Богатова Е.В.* Развитие территорий муниципальных образований и реализация демократических инструментов // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 8.
[5] В Послании Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 года Президент отметил большое значение местного самоуправления в укреплении гражданского общества, а также в решении повседневных проблем, подчеркнув, что это самый близкий к людям уровень публичной власти.
[6] Стенограмма встречи с главами муниципальных образований субъектов Российской Федерации — участниками Всероссийского муниципального форума «Малая родина — сила России» 21 апреля 2025 года. / Сайт Президента Российской Федерации, 21 апреля 2025 года.
[7] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, 29 февраля 2024 года.

нужно выделить деньги в первую очередь. Среди решений главы государства, которые направлены на поддержку муниципального уровня власти, следует отметить: запуск программы развития для участников СВО «Время героев» с аналогичными кадровыми проектами в регионах[8]; реализацию программы кадрового резерва для муниципальной власти «Школа мэров»[9]; введение почетного звания «Заслуженный работник местного самоуправления»[10]; учреждение Всероссийской муниципальной премии[11] «Служение»; проведение с 2024 года форума «Малая Родина — сила России»[12].

*С 21 по 23 апреля 2025 года в г. Москве прошел **II Всероссийский муниципальный форум «Малая Родина – сила России»**. В рамках мероприятия **Президент Российской Федерации** принял участие в церемонии награждения победителей премии «Служение», а также провел встречу с главами муниципалитетов, в ходе которой был обсужден широкий спектр вопросов, включая цифровую трансформацию, повышение качества жизни граждан, систему образования и подготовку кадров. Участие в Форуме приняли около 4 тыс. человек из всех регионов страны: представители органов МСУ, федеральных и региональных органов власти, бизнеса, общественных организаций и эксперты.*

2. Вопросы развития МСУ особенно актуальны для Совета Федерации, на площадке которого по данной проблематике выстроен системный диалог сенаторов с представителями органов публичной власти регионов, муниципалитетов, научного и экспертного сообщества.

*В последнее время в палате прошел ряд мероприятий, непосредственно касающихся **вовлечения населения в решение задач на местном уровне,** включая благоустройство, и формирование комфортной среды проживания, развитие социальной инфраструктуры, реализацию инициативных проектов и иных механизмов вовлечения населения в решение вопросов на местном уровне[13]. В ноябре 2024 года прошло заседание **Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации** на тему «Основные направления и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации», в решении которого отмечено, что в современных условиях к основным направлениям развития местного самоуправления в России является **развитие форм и механизмов обратной связи между населением и органами МСУ.***

Динамично совершенствуется законодательство в сфере МСУ. Среди последних новаций следует отметить законы: о поддержке местных бюджетов[14], о расширении целевого обучения на муниципальной службе[15], о механизмах защиты интересов муниципалитетов, органов МСУ и их должностных лиц при взаимодействии в рамках единой системы публичной власти[16]. Одним из знаковых событий для муниципального уровня власти стало принятие

---

[8] По материалам выступления Президента Российской Федерации В.В. Путина на церемонии вручения Всероссийской муниципальной премии «Служение» в рамках II Всероссийского муниципального форума «Малая родина – сила России» 21 апреля 2025 года / Сайт Президента Российской Федерации, 21 апреля 2025 года.

[9] Из 319 выпускников первых 4-х потоков «Школы мэров» 77 назначены на руководящие должности. Стенограмма встречи с главами муниципальных образований субъектов Российской Федерации — участниками Всероссийского муниципального форума «Малая родина — сила России» 21 апреля 2025 года. / Сайт Президента Российской Федерации, 21 апреля 2025 года.

[10] 5 июля 2025 года в г. Москве впервые состоялась церемония награждения почетным знаком «Заслуженный работник местного самоуправления Российской Федерации». Это звание было присвоено 188 работникам муниципальных органов власти.

[11] Если в 2024 году на получение Премии преобладали индивидуальные заявки, то теперь это целые команды — муниципальных служащих, депутатов, представителей ТОС, сельских старост, сотрудников муниципальных организаций. Следует отметить широкий возрастной диапазон участников: в этом году к премии присоединились и молодые специалисты, и опытные служащие. Самому юному соискателю 19 лет, а самому старшему — 91 год.

[12] I Всероссийский форуме «Малая родина - сила России» прошел в Москве 15-16 января 2024 года в рамках Международной выставки-форума «Россия». В преддверии II Всероссийского форума «Малая родина - сила России» прошли его региональные этапы в Калининграде, Иваново Мурманске, Казани, Великом Новгороде, Красноярске и Грозном.

[13] Заседания Совета по местному самоуправлению на темы: «Обеспечение комфортной среды и благоприятных условий жизнедеятельности людей на территориях муниципальных образований» (11 января 2024 года) и «Повышение качества муниципального управления» (6 июня 2023 года); совещание на тему «Актуальные вопросы развития инициативных проектов и иных механизмов вовлечения населения в решение вопросов местного значения» (20 июня 2024 года).

[14] Федеральный закон от 26 февраля 2024 года № 36-ФЗ «О внесении изменений в статью 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

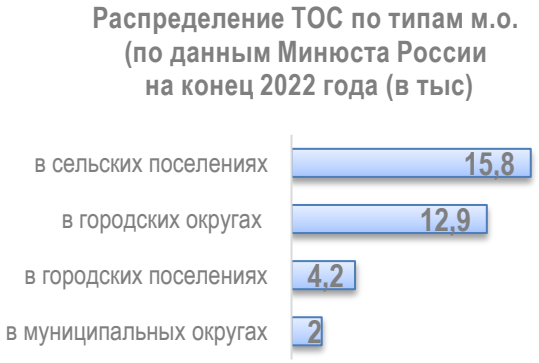
[15] Федеральный закон от 23 марта 2024 года № 54-ФЗ «О внесении изменений в статью 79 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статью 28[1] Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».

[16] Федеральный закон от 13 июля 2024 года № 181-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» установил, что при определении объема субвенций должны учитываться все затраты, связанные с организацией и

Федерального закона от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»[17] (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ), направленного на реализацию конституционных положений о единой системе публичной власти, обеспечение взаимодействия органов государственной власти и МСУ в интересах населения, совершенствование организации МСУ.

3. Федеральным законом № 33-ФЗ разграничиваются формы непосредственного осуществления населением МСУ и формы участия населения в осуществлении МСУ. К формам непосредственного осуществления населением МСУ отнесены: местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан. К формам участия населения в осуществлении МСУ относятся: опрос, публичные слушания, общественные обсуждения, собрание граждан, инициативные проекты, территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС), староста сельского населенного пункта. Федеральным законом № 33-ФЗ сохраняется действующее положение о том, что граждане вправе участвовать в осуществлении МСУ в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации[18].

В настоящее время в подавляющем большинстве муниципалитетов в качестве наиболее перспективной формы участия населения в осуществлении МСУ выступает **ТОС.**



*В России на конец 2022 года насчитывалось примерно **35 тыс.** ТОС, уставы которых зарегистрированы в органах МСУ, в границах **7 тыс.** муниципальных образований. Около **2,9 тыс.** ТОС (8,3% от общего числа) имеют статус юридических лиц, около **2,7 тыс.** (7,8% от общего числа) заключили с органами МСУ договоры (соглашения), предусматривающие использование средств местных бюджетов при осуществлении ТОС деятельности по благоустройству территорий и иной хозяйственной деятельности.*

ТОС не только сплачивает людей для решения проблем на местах, оно стало также востребованным **механизмом вовлечения людей в реализацию национальных проектов.** Ключевыми направлениями деятельности ТОС являются: благоустройство территории, содействие органам МСУ в проведении культурных, спортивных и других мероприятий, а также участие в реализации национальных проектов. На региональном и муниципальном уровне ТОС поддерживается посредством различных программ[19] и бюджетных инструментов поддержки. Широко распространенным, эффективным механизмом является выделение грантов на

исполнением таких полномочий. Соответствующий законопроект был внесен в Государственную Думу сенатором А.А. Шевченко и депутатами Государственной Думы.

[17] Проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – законопроект) был внесен сенатором А.А. Клишасом и депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым 16 декабря 2021 года.

[18] Исключается возможность отзыва депутатов представительных органов и глав муниципалитетов населением; вместо правотворческой инициативы граждан и инициативного проекта предусмотрен лишь инициативный проект.

[19] Постановление Правительства Рязанской области от 3 сентября 2024 года № 279 «О предоставлении грантов на реализацию проектов, поддержанных органами территориального общественного самоуправления Рязанской области»; постановление Правительства Белгородской области от 15 сентября 2020 года № 440-пп «О распределении субсидий из бюджета Белгородской области бюджетам городских округов и муниципальных районов на поддержку проектов, реализуемых территориальным общественным самоуправлением в муниципальных образованиях Белгородской области»; постановление Брянской городской администрации от 13 июня 2023 года № 2160-п «Об утверждении Положения о поощрении активных членов территориального общественного самоуправления города Брянска»; постановление Губернатора Курской области от 11 октября 2021 года № 449-пг (ред. от 17.08.2023) «О проведении областного ежегодного конкурса «Лучшее территориальное общественное самоуправление Курской области».

реализацию конкретных проектов ТОС по результатам конкурса[20]. В некоторых регионах установлен **День ТОС[21].**

*Например, в **Волгоградской области** государственная поддержка органов ТОС осуществляется в рамках региональной государственной программы «Развитие гражданского общества на территории Волгоградской области»[22]. Программой предусмотрено ежегодное проведение конкурсов на предоставление ТОС субсидий на реализацию социально значимых проектов. В 2024 году победителями регионального конкурса стали **21** ТОС с общим объемом финансирования более **10 млн руб.**[23]*

*ТОС в **Республике Карелия** стало активно развиваться с 2017 года. По состоянию на 1 сентября 2024 года в регионе было создано **595** ТОС. **419** ТОС (70%) являются членами региональной Ассоциации «Развитие ТОС в Республике Карелия». За период 2018-2023 годов в рамках данной программы реализовано **647** проектов на общую сумму **347,7 млн руб.** Ежегодно в целях развития и повышения эффективности работы ТОС в республике проводится конкурс «Лучшие ТОС». В 2023 году в конкурсе приняли участие **23** ТОС, его победители участвовали во Всероссийском конкурсе «Лучшая практика ТОС» и заняли призовые места[24].*

В то же время **эффективность ТОС снижается из-за существующих проблем правового регулирования его статуса.** Федеральный закон № 33-ФЗ не устраняет их в полной мере, хотя и допускает регистрацию ТОС в качестве юридического лица. Нормы ГК РФ относят ТОС к общественным организациям, которые предусматривают обязательное фиксированное членство и вытекающие из него обязанности по уплате членских взносов, однако в ТОС, создаваемых по признаку территориальной общности, этого нет. Из-за указанной коллизии многие ТОС не могут получить регистрацию в качестве юридических лиц на том основании, что они не предусматривают членство. Поэтому процент ТОС, зарегистрированных в качестве юридических лиц, в общей массе подобных объединений невелик, всего около 8,3%. Вместе с тем отсутствие у ТОС этого статуса лишает его возможности приобретать в собственность имущество, открывать банковские счета для осуществления расчетных операций, реализовывать правомочия собственника, поскольку такое объединение лиц не обладает гражданской правосубъектностью. В этих условиях реализация основного направления деятельности органов ТОС – осуществление хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, в том числе за счет средств местного бюджета, – становится затруднительной. Проблематично в этой ситуации и получить финансовую поддержку путем участия в различных конкурсах и грантовых проектах, не вступив в партнерство с организацией, имеющей статус юридического лица[25].

*На необходимость четкого определения в законодательстве специальной организационно-правовой формы обращал внимание Совет по местному самоуправлению при Совете Федерации[26]. В 2020 году в Государственную Думу Правительством Российской Федерации был внесен **законопроект № 983322-7 «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации» об установлении особенностей регулирования деятельности ТОС как некоммерческой организации.** Законопроектом предлагалось исключить ТОС из состава общественных организаций, а также установить, что действующее в качестве юридического лица ТОС является*

[20] В Волгоградской области проводится областной конкурс «Лучшее территориальное общественное самоуправление года». Размеры грантовой поддержки отдельных проектов в разных регионах страны колеблются от 50 до 500 тыс. руб., а общие суммы грантовых конкурсов, которые являются важнейшим источником поддержки инициатив жителей, измеряются миллионами рублей.

[21] Закон Курской области от 25 июля 2022 года № 46-ЗКО «Об установлении Дня территориального общественного самоуправления в Курской области».

[22] Утв. постановлением Администрации Волгоградской области от 26 октября 2017 года № 561-п.

[23] Информация, поступившая из Администрации Волгоградской области, в том числе о развитии местного самоуправления, государственной национальной и региональной политики, жилищной политики и жилищно-коммунального комплекса в рамках проведения Дней Волгоградской области в Совете Федерации.

[24] Информация Правительства Республики Карелия о развитии местного самоуправления, государственной национальной и региональной политики, градостроительной деятельности, жилищной политики и жилищно-коммунального комплекса в Республике Карелия.

[25] *Горбуль Ю.А., Юрьева Л.А.* Территориальное общественное самоуправление (ТОС): к вопросу о правосубъектности и имущественной основе деятельности // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 12.

[26] Решение Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации на тему «Актуальные вопросы развития территориального общественного самоуправления», 10 июля 2018 года. В документе Правительству рекомендовано рассмотреть возможность закрепления отдельной организационно-правовой формы НКО, в которой создается ТОС.

некоммерческой корпоративной организацией. Однако законопроект был снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы[27].

Положения Федерального закона № 33-ФЗ сохраняют преемственность с нормами Федерального закона № 131-ФЗ в части взаимодействия ТОС с органами МСУ. Это внесение органами ТОС проектов муниципальных правовых актов; заключение органами ТОС договоров с органами МСУ[28]; право ТОС выдвигать инициативный проект в качестве его инициаторов[29]. В то же время спектр сотрудничества мог бы быть шире. Например, участие ТОС в рассмотрении и обсуждении важных муниципальных правовых актов[30]. Органы МСУ могли бы оказывать содействие в организации обучения работников органов ТОС. Несомненным достоинством Федерального закона № 33-ФЗ следует считать установленную возможность оказания поддержки ТОС, в том числе осуществляющим свою деятельность без регистрации в качестве юридического лица, за счет бюджетных ассигнований региональных и местных бюджетов.

4. Эффективной формой участия граждан в осуществлении МСУ **являются публичные слушания (обсуждения)**[31]**,** призванные обеспечить информационную открытость органов МСУ и одновременно создать канал обратной связи власти с жителями, позволяющий им влиять на выработку принимаемых решений. К настоящему времени такая форма, как проведение публичных слушаний (обсуждений), достаточно часто используется во многих муниципалитетах страны. В 2022 году публичные слушания проводились **63,3 тыс.** раз, а общественные обсуждения – **19,8 тыс.** раз. Публичные слушания (обсуждения) по проектам планировки территории муниципалитетов, муниципальных программ по формированию комфортной городской среды, благоустройству территорий, по проекту бюджета вызывают наибольший общественный интерес[32].

В 2021 году по поручению Президента Российской Федерации принят закон, **обязывающий органы МСУ проводить общественные обсуждения и публичные слушания для населения через сеть Интернет,** в том числе на сайте Госуслуг[33]. Данная новация нашла отражение и в принятом Федеральном законе № 33-ФЗ. Однако одним из факторов, снижающих эффективность таких форм, по мнению экспертов, является отсутствие требований к учету результатов проведения публичных слушаний. Для решения проблемы предлагается принять законодательные новации, обязывающие органы МСУ, принимающие решения по проектам правовых актов, по которым состоялись публичные слушания, в случае отказа от реализации их рекомендаций дать мотивированное пояснение данного решения с его публикацией в СМИ. Также предлагается[34] законодательно закрепить обязанность органов МСУ рассматривать рекомендации общественных слушаний на заседаниях местных представительных органов, а по

---

[27] Как отмечалось в заключении профильного комитета Государственной Думы, определение ТОС в качестве некоммерческой корпоративной организации, предполагающей наличие индивидуального членства участников (учредителей), представлялось не вполне удачным. Такой подход противоречит логике законодательства о местном самоуправлении и концептуальному пониманию ТОС в качестве общественно-публичного института и формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

[28] Пункты 3, 4 части 8 Федерального закона № 131-ФЗ.

[29] Федеральный закон от 20 июля 2020 года № 236-ФЗ.

[30] Так, в Костромской области ТОСы принимают участие в обсуждении таких важных документов, как местные бюджеты, социально-экономические программы развития города.

[31] В 2017 году в Федеральный закон № 131-ФЗ Федеральным законом от 29.12.2017 г. № 455-ФЗ были внесены изменения, которые установили такую фору непосредственной демократии на местном уровне как общественные обсуждения.

[32] Постановление администрации городского округа Балашиха МО от 18 мая 2022 года №№ 416-ПА «Об утверждении Положения о порядке проведения общественных обсуждений архитектурно-планировочных концепций объектов благоустройства в городском округе Балашиха», решение Брянского городского Совета народных депутатов от 26 февраля 2020 года № 137 (ред. от 28.04.2021) «О принятии Положения о порядке проведения общественных обсуждений и публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности на территории города Брянска».

[33] Федеральный закон от 1 июля 2021 года № 289-ФЗ «О внесении изменений в статью 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

[34] *Г.Н. Чеботарев*. Общественные обсуждения, общественные публичные слушания как форма социального партнерства институтов гражданского общества и органов публичной власти. // «Конституционное и муниципальное право», 2020, № 9.

вопросам, входящим в компетенцию местных администраций, – руководителями данных органов. По итогам рассмотрения в месячный срок, а по вопросам, требующим незамедлительного рассмотрения, – в кратчайший срок принимать итоговые решения и направлять их организаторам общественных обсуждений. В случае отклонения рекомендаций предлагается предоставлять пояснения, по каким причинам они не могут быть реализованы.

Еще одной перспективной формой является **опрос жителей муниципалитетов[35],** который, как правило, касается выбора наиболее приоритетных проектов инициативного бюджетирования и оценки деятельности администраций муниципалитетов. Вместе с тем данная форма не является в настоящее время популярным каналом коммуникации жителей с муниципальной властью. Так, в 2021 году опросов было проведено **1,3 тыс.,** в 2022 году их число незначительно увеличилось и составило **1,6 тыс.** Как и в случае проведения слушаний, низкая эффективность опросов связана с тем, что их результаты носят рекомендательный характер. Более того, проведение опросов не сопровождаются широкой информационной кампанией, поэтому значительная часть жителей муниципалитета может быть не проинформирована как о самом факте проведения вопроса, так и о сути затрагиваемой им проблемы. Федеральный закон № 33-ФЗ, как и Федеральный закон № 131-ФЗ, не устраняет данную проблему.

5. Общественные палаты (советы) муниципалитетов Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 212-ФЗ) отнесены к основным субъектам общественного контроля, организующим и обеспечивающим проведение общественного контроля в муниципалитетах. Местные общественные палаты и советы (далее – МОП) действуют в большинстве городских округов и муниципальных районов. По данным Минюста России, их насчитывается порядка **2,4 тыс.[36]** По мнению специалистов, МОП являются важным институтом гражданского общества, обеспечивающим взаимодействие жителей муниципалитетов с органами МСУ. Вместе с тем их эффективное функционирование затрудняет нечетко определенный правовой статус МОП, ввиду чего подходы к созданию и функционированию МОП не унифицированы и во многом зависят как от позиции руководителей органов МСУ, так и от территориальных особенностей муниципалитетов[37]. Организационная и содержательная деятельность МОП в большинстве случаев обеспечивается структурами местной администрации в пределах средств, выделенных в местном бюджете на обеспечение их деятельности.

*В **Совет законодателей Российской Федерации** региональными законодательными органами[38] неоднократно вносились проекты законодательных инициатив, касающиеся **определения правового положения МОП.** В частности, предлагалось наделить органы МСУ поселений, муниципальных районов, городских и муниципальных округов правами на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, по обеспечению деятельности МОП. Предусматривалось установить круг прав МОП, предусмотрев определенные требования к порядку формирования МОП. Согласно заключениям Комиссии Совета законодателей Российской Федерации по делам Федерации, региональной политике и местному самоуправлению, данные проекты законодательных инициатив не были рекомендованы к внесению в Государственную Думу. В частности, это касалось предлагаемых новаций в части закрепления организации и обеспечения деятельности МОП не только в качестве права соответствующего муниципалитета, но и как вопроса местного значения, что означало бы его обязанность по решению данного вопроса, а также нарушило бы принцип правовой определенности и привело к возникновению*

[35] Местные опросы могут проводиться по вопросам местного значения и изменения целевого назначения земель муниципалитета для объектов регионального и межрегионального значения.

[36] По данным Минюста России на 1 января 2022 года.

[37] Отзыв Комитете Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на проект законодательной инициативы № 7-1520 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

[38] Например, проект законодательных инициатив № 7-1550 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», подготовленный Законодательным Собранием Санкт-Петербурга; проект законодательной инициативы № 7-1488 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», подготовленный Ярославской областной Думой.

правоприменительных проблем. Также отмечалось, что закрепление новаций в Федеральном законе № 131-ФЗ указанных вопросов представляется излишней, так как статьей 13 Федерального закона № 212-ФЗ уже предусмотрена возможность создания общественных советов при органах МСУ.

Вместе с тем Федеральный закон № 33-ФЗ установил **право муниципальных органов власти на создание МОП** в соответствии с Федеральным законом № 212-ФЗ, нормы которого предусматривают возможность создание указанных палат (советов) при органах местного самоуправления. В этом случае расходные обязательства, касающиеся финансирования и материально-технического обеспечения МОП, должны решаться за счет доходов местных бюджетов[39], значительная часть которых и так формируется за счет межбюджетных трансфертов. В условиях значительной долговой нагрузки муниципалитетов есть вероятность, что многие из них не воспользуется указанным правом.

Следует отметить, что еще на этапе обсуждения законопроекта о местном самоуправлении в единой системе публичной власти специалистами предлагалось непосредственно в его тексте установить подходы к созданию, функционированию и к правовому статусу МОП. Предлагалось закрепить, что глава муниципалитета формирует, организовывает и обеспечивает деятельность МОП, а также установить права МОП и общественных палат субъектов Российской Федерации при их взаимодействии с МОП, в том числе при решении кадровых вопросов МОП, обсуждения работы МОП[40].

Эксперты в качестве направления совершенствования законодательства, регламентирующего деятельность МОП[41], предлагают также принять рамочный закон об общих принципах организации и деятельности МОП, в котором предусмотреть нормативное закрепление обязательного создания МОП во всех муниципалитетах, а также определить функции[42] и основные обязанности МОП[43]. В целях обеспечения эффективного функционирования МОП на федеральном уровне нормативно предлагается предусмотреть: обязанность органов МСУ по организационному и финансовому обеспечению деятельности МОП; определению основных направлений формирования кадрового состава МОП[44], в том числе посредством установления квоты для членов МОП, избираемых местными жителями путем электронного голосования в сети Интернет[45]. По мнению экспертов, реализация этих мер позволит обеспечить единство подходов к формированию МОП, усилить их роль в консолидации институтов гражданского общества на местном уровне власти, гарантировать оптимальное представительстве интересов муниципального сообщества[46].

6. Участие молодежи в местном самоуправлении может способствовать трансформации и обогащению процесса принятия управленческих решений на местном уровне, основанных на разнообразных подходах к решению вопросов местного значения. Это ведет не только к наращиванию гражданского потенциала, но и способствует формированию доверия населения. Однако, как отмечают эксперты, молодежь пока слабо вовлечена в решение вопросов местного

---

[39] За исключением межбюджетных трансфертов и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

[40] Предлагалось наделить общественные палаты субъектов Российской Федерации такими правами, как выдвижение кандидатур в члены МОП, обсуждение ежегодных отчетов о работе МОП. Заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

[41] *Соловьев С.Г.* Муниципальные общественные палаты: правовые проблемы теории и практики // Правопорядок: история, теория, практика. 2023. № 4 (39).

[42] В качестве основных функций МОП предлагается закрепить такие, как: организация диалога между населением и органами власти; осуществление общественного контроля; согласование интересов различных социальных групп в муниципалитетах; выдвижение и поддержка гражданских инициатив; проведение общественных обсуждений общественно значимых вопросов и проектов решений органов местного самоуправления; проведение общественной экспертизы проектов муниципальных нормативных правовых актов.

[43] В качестве основных обязанностей МОП предлагается закрепить следующие: проведение пленарных заседаний не реже 1 раза в 2 месяца; организация общественных обсуждений общественно значимых вопросов по обращениям органов местного самоуправления и инициативных групп местных жителей в количестве не менее 1% от числа жителей муниципалитета; проведение общественных обсуждений проектов решений органов местного самоуправления по обращениям органов местного самоуправления и инициативных групп местных жителей в количестве не менее 1% от числа жителей муниципалитета.

[44] В целях обеспечения уровня компетентности членов МОП в вопросах местного значения, позволяющего рассматривать поставленные вопросы на серьезном экспертном уровне и формировать конструктивные предложения по решению анализируемых проблем, предлагалось нормативно закрепить квоту для членов МОП, обладающих документально подтвержденным экспертным уровнем знаний в определенных вопросах местного значения.

[45] *Соловьев С.Г.* К вопросу о влиянии правового механизма формирования муниципальных общественных палат на эффективность их функционирования // Современное право. 2024. № 10.

[46] *С.Г. Соловьев.* Указ. соч.

значения. В основном этому препятствует неготовность местных сообществ и представляющих их социальных групп, в том числе молодежи, принимать участие в осуществлении местного самоуправления[47]. Государством принимаются меры, способствующие вовлечению молодежи в сферы деятельности на разных уровнях власти. По мнению экспертов, главная роль в этом отводится именно муниципалитетам. На федеральном уровне действует **Стратегия реализации молодежной политики в Российской Федерации на период до 2030 года[48].** В качестве приоритетных направлений ее реализации – создание условий для развития органов молодежного самоуправления и совершенствование взаимодействия государственных органов и органов МСУ с институтами гражданского общества при реализации государственной молодежной политики.

Федеральный закон от 30 декабря 2020 года № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» содержит перечень полномочий органов МСУ в сфере молодежной политики, среди которых: разработка и реализация мер по обеспечению и защите прав и законных интересов молодежи на территории муниципального образования; организация и проведение мероприятий по работе с молодежью на территории муниципального образования; разработка и реализация муниципальных программ по основным направлениям реализации молодежной политики; организация и осуществление мониторинга реализации молодежной политики на территории муниципального образования. Указанные полномочия коррелируют с полномочиями органов МСУ в сфере реализации молодежной политики, установленными в Федеральном законе № 33-ФЗ. Учитывая их ресурсоемкий характер, они отнесены к полномочиям органов МСУ, которые могут быть переданы регионам.

В настоящее время в большинстве российских муниципалитетах действуют **органы молодежного самоуправления при местных органах власти,** что позволяет активизировать молодежь, привлечь ее к общественной жизни. В муниципалитетах сложились различные подходы к формированию молодежных парламентов: в некоторых делегирование части представителей в молодежный парламент осуществляется молодежными общественными организациями и объединениями, а также их отделениями, ведущими деятельность в муниципалитетах; в других – члены молодежного парламента избираются по единому многомандатному избирательному округу, устанавливаемому в границах соответствующего муниципалитета. Есть примеры муниципалитетов, где молодежные парламенты формируются путем конкурса[49]. В некоторых муниципалитетах[50] членов Молодежного парламенты избирают на выборах по единому многомандатному избирательному округу[51].

*За 2022 год члены Молодежного парламента[52] городского округа Люберцы **Московской области** провели порядка **100** культурно-массовых и спортивных мероприятий. Председатель Совета депутатов городского округа В. Ружицкий, отметил ключевую роль Молодежного парламента в общественно-политической жизни города и обратил внимание на важность активности молодых людей в развитии городского округа[53]. Среди мероприятий,*

[47] *Акашкина Е.В., Гладкова Л.А.* Участие молодежи в местном самоуправлении // Бизнес и дизайн ревю. 2021. № 4 (24).

[48] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 августа 2024 года № 2233-р (ред. от 31.03.2025) «Об утверждении Стратегии реализации молодежной политики в Российской Федерации на период до 2030 года».

[49] Решение Совета депутатов Сергиево-Посадского городского округа № 71/09 от 29 сентября 2023 года «Об утверждении Положения о Молодежном парламенте при Совете депутатов Сергиево-Посадского городского округа Московской области».

[50] Решение Совета депутатов городского округа Балашиха Московской области от 21 ноября 2018 года № 07/62 «Об утверждении Положения о Молодежном парламенте при Совете депутатов городского округа Балашиха Московской области» (с изменениями на 21 апреля 2021 года).

[51] Выборы членов Молодежного парламента могут проводиться в очной форме и в онлайн-режиме посредством сети Интернет.

[52] Положения о молодежном парламенте при Совете депутатов муниципального образования городской округ Люберцы Московской области. Решение Совета депутатов муниципального образования городской округ Люберцы Московской области № 248/28 от 14 ноября 2018 года.

[53] Сайт партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», 28 июня 2023 года.

которые провел Молодежный парламент городского округа Балашиха в 2024 году, организация арт-терапевтической сессии для жен и вдов участников СВО[54].

Одним из проявлений активной поддержки молодежной инициативы в МСУ является муниципальные программы в сфере молодежной политики.

*С 2023 года в городском округе Люберцы **Московской области** реализуется муниципальная программа «Развитие институтов гражданского общества, повышение эффективности местного самоуправления и реализации молодежной политики». Среди задач муниципальной программы: трудовая и социальная адаптация молодежи, пропаганда здорового образа жизни среди молодежи, содействие патриотическому и духовно-нравственному воспитанию молодежи, поддержка талантливой молодежи, молодежных социально значимых инициатив. Аналогичная программа реализуется в Одинцовском городском округе[55]. Ее подпрограмма «Молодежь Подмосковья» предусматривает создание условий для гражданского и патриотического воспитания молодежи, поддержки молодежных инициатив, вовлечение подрастающего поколения в научно-техническую и творческую деятельность, поддержку молодежных предпринимательских инициатив и совершенствование инфраструктуры по работе с молодежью.*

В целях совершенствования организации стажировок в органах государственной власти и органах местного самоуправления[56] была разработана **Всероссийская программа сопровождения молодых государственных и муниципальных служащих «ГосСтарт»[57].**

Программа рассчитана на людей в возрасте от 18 до 35 лет и осуществляется по нескольким направлениям:
***ГосСтарт. Диалог** – встречи молодежи и студентов с руководителями органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в формате открытого общения и решения кейсов;*
***ГосСтарт. Стажировки** – возможность пройти по специальной программе стажировку в федеральных и региональных органах исполнительной власти, а также в органах местного самоуправления;*
***ГосСтарт. Доброслужащий** – социальный проект, объединяющий государственных и муниципальных служащих добрыми делами и участием в благотворительных акциях;*
***Мастерская государственной службы** – образовательная программа для молодых государственных и муниципальных служащих в дистанционном и очном форматах;*
***Форумная кампания** – ключевые события для объединений молодых государственных и муниципальных служащих, а также для студентов, обучающихся по профилю.*
***Молодежные советы** – сообщество государственных и муниципальных служащих, созданные на базе федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также органов МСУ.*

В целях создания условий для самореализации молодежи через ее включение в социально-экономическое развитие сельских территорий и повышение привлекательности сельского образа жизни была разработана **Программа подготовки команд молодых специалистов для реализации социальных проектов «Кадры для села»[58].** Мероприятия Программы проводились в 2023-2025 годах во всех регионах России[59].

В августе 2024 года на площадке Всероссийского молодежного образовательного форума «Территория смыслов» платформы «Росмолодежь.События» прошло расширенное заседание комитетов Государственной Думы по молодежной политике и местному самоуправлению на тему «Молодежная политика в муниципалитетах. Роль молодых парламентариев и политологов».

---

[54] ВКОНТАКТЕ. Молодежный парламент г.о. Балашиха, 19 апреля 2024 года.

[55] Муниципальная программа Одинцовского городского округа Московской области «Развитие институтов гражданского общества, повышение эффективности местного самоуправления и реализации молодежной политики» на 2023-2027 годы. Утв. постановлением Администрации Одинцовского городского округа Московской области от 18 ноября 2022 года № 6836.

[56] Перечень поручений по итогам заседания Госсовета (утв. Президентом Российской Федерации 29 января 2023 года № Пр-173ГС).

[57] Организаторы программы – Росмолодежь и АНО «Корпоративный университет» Правительства Нижегородской области. Целью программы является вовлечение молодежи на государственную и муниципальную службу, а также ее сопровождение в части профессионального развития молодых специалистов в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления. Методические рекомендации по реализации программы повышения привлекательности государственной и муниципальной службы среди молодежи «ГосСтарт». / Сайт ГосСтарт.РФ.

[58] Программа разработана Росмолодежью совместно с Российским союзом сельской молодежи (РССМ), Минсельхозом России, Минобрнауки России, Минтруда России по поручению Президента Российской Федерации по итогам заседания Государственного Совета, посвященного аграрной политике 26 декабря 2019 года.

[59] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 августа 2024 года № 2233-р «Об утверждении Стратегии реализации молодежной политики в Российской Федерации на период до 2030 года».

Участники мероприятия обсудили вопрос развития молодежной политики в муниципалитетах. По итогам встречи было принято решение о дальнейшем межведомственном взаимодействии в целях укрепления сотрудничества и развития молодежной политики на местах, а также внесении изменений на нормативном уровне. В частности, говорилось о необходимости обновить уставы муниципалитетов и включить в них положения о молодежной политике. Особое внимание следует уделить ЗАТО в целях предотвращения оттока населения[60].

ПЕРЕЧЕНЬ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ – ЛИДЕРОВ ПО РАСХОДАМ МЕСТНОГО БЮДЖЕТА НА ПРОЕКТЫ ИБ В 2023 ГОДУ (МЛН РУБЛЕЙ)

2 172,4	СОЧИ (КРАСНОДАРСКИЙ КРАЙ)
1 513,04	ГУБКИНСКИЙ (ЯНАО)
1 000,03	НОВОРОССИЙСК (КРАСНОДАРСКИЙ КРАЙ)
432,44	НОВЫЙ УРЕНГОЙ (ЯНАО)
382	ЧЕРЕПОВЕЦ (ВОЛОГОДСКАЯ ОБЛАСТЬ)

В апреле 2025 года в рамках II Всероссийский форум «Малая Родина – Сила России»[61] участники панельной сессии «Воспитание новых поколений» обсудили роль молодежи в развитии муниципалитетов[62]. Было отмечено, что в последнее время интерес молодежи к муниципальной работе заметно вырос, а число молодых специалистов в органах местного самоуправления увеличилось.

*Глава Ядринского муниципального округа **Чувашской Республики** С. Трофимов сообщил, что в его команде за последние 2 года появилось 12 молодых сотрудников младше 35 лет. В **Кировской области** сельское поселение возглавила 23-летняя Т. Сенникова, а главе Васильевского муниципального округа **Запорожской области** Н. Романиченко – 31 год. Много примеров развития молодежью своей малой родины также в **Чеченской Республике, Башкортостане, Владимирской области**[63].*

7. Муниципалитеты активно внедряют механизмы инициативного бюджетирования (далее – ИБ), такие, как проекты **«Местные инициативы», «Народный бюджет». Президент Российской Федерации** неоднократно отмечал важность участия граждан в распределении и определении направления расходования бюджетных средств[64]. Совет Федерации уделяет особое внимание этой тематике[65]. По официальным данным, с каждым годом число муниципальных практик ИБ увеличивается[66], а общее количество реализованных проектов ИБ в 2023 году превысило 30 тыс.[67]

Закон[68] о правовом закреплении одной из практик ИБ – инициативных проектов (далее – ИП) – был принят по инициативе, в том числе, сенаторов[69] в 2020 году. Это стало дополнительным импульсом развития инструментов участия граждан в бюджетном процессе и получило широкую поддержку регионов[70].

ИП нашли свое отражение в Федеральном законе № 33-ФЗ, который в целом сохранил преемственность с нормами Федерального закона № 131-ФЗ в регулировании вопросов реализации ИП. В нем определены 5 источников финансирования ИП: бюджетные источники — средства местных бюджетов и поддержка из региональных бюджетов; внебюджетные источники

---

[60] Сайт «Территория смыслов», 21 августа 2024 года.
[61] 21 апреля 2025 года в Национальном центре «Россия» прошел II Всероссийский форум «Малая Родина – Сила России».
[62] Взгляд, 22 апреля 2025 года.
[63] Сайт «Территория смыслов», 21 августа 2024 года.
[64] Стенограмма заседания Совета по развитию местного самоуправления / Сайт Президента Российской Федерации, 20 апреля 2023 года.
[65] В Совете Федерации вопросы законодательного регулирования ИБ обсуждались неоднократно: совещание на тему «Актуальные вопросы развития инициативных проектов и иных механизмов вовлечения населения в решение вопросов местного значения» (20 июня 2024 года); интернет-конференция на тему «Инициативное бюджетирование как механизм вовлечения граждан в осуществление местного самоуправления: лучшие практики и перспективы развития» (с 25 сентября по 10 ноября 2023 года).
[66] Всего в 2023 году было реализовано 392 муниципальные практики, по сравнению с 298 практиками в 2022 году. Доклад Минфина России о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, 2024.
[67] Всего было реализовано 33 640 проектов ИБ. Там же.
[68] Федеральный закон от 20 июля 2020 года № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Законопроект был внесен в Государственную Думу сенаторами А.А. Турчаком, О.В. Мельниченко (в период исполнения ими полномочий сенатора Российской Федерации); депутатом Государственной Думы С.И. Неверовым.
[69] Кроме того, Минфином России издан приказ от 15 декабря 2020 года № 1101 «Об утверждении методических рекомендаций по планированию расходов бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) в целях реализации инициативных проектов».
[70] Из стенограммы 486-го заседания Совета Федерации 15 июля 2020 года.

— инициативные платежи граждан, средства организаций и предпринимателей, а также их участие имуществом или трудовыми ресурсами. Общая стоимость всех реализованных ИП на муниципальном уровне в 2023 году значительно выросла и составила **10,11 млрд руб.** (+6,81 млрд руб. по сравнению с 2022 годом). Объем бюджетных ассигнований из местных бюджетов на реализацию проектов ИБ составил 74,25% от общей стоимости муниципальных проектов (7,51 млрд руб.). По сравнению с 2022 годом существенно увеличился объем инициативных платежей граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц как новой формы софинансирования проектов ИБ: он составил **1,2 млрд руб.** (в 2022 году – 0,8 млрд руб.). При этом большая доля средств инициативных платежей (95,05%) по-прежнему собирается в рамках реализации региональных практик ИБ – 1,15 млрд руб. В рамках муниципальных программ ИБ софинансирование в форме инициативных платежей в 2023 году составило **59,67 млн руб.** (в 2022 году – 43,63 млн руб.). Для реализации проектов ИБ механизм инициативных платежей использовался в **43** субъектах Российской Федерации (в **44** региональных и **19** муниципальных практиках)[71]. Вместе с тем в настоящее время существуют **проблемы при реализации ИП.** Это, например, невозможность использования остатка средств инициативных платежей на реализацию других ИП.

*Исходя из сложившейся практики реализации на территории **Нижегородской области**[72] проектов ИБ, возврат нереализованной части инициативных платежей (денежные средства, добровольные платежи), внесенных большим количеством жителей, является затруднительным. В связи с этим предлагается урегулировать вопрос о возможности сохранения не использованных в целях реализации ИП платежей в местном бюджете для решения вопросов местного значения по согласованию с населением.*

Специалисты также предлагают установить конкретный процент софинансирования расходных обязательств по ИП между местным бюджетом и инициативными платежами, поступающими непосредственно от граждан или юридических лиц. В противном случае такая форма привлечения средств может столкнуться с трудностями в ходе реализации[73]. Другой вопрос касается добровольного имущественного или трудового участия заинтересованных лиц, предполагающего не только денежную форму финансирования ИП, но и возможность нефинансового вклада физических и юридических лиц в денежном эквиваленте. Учитывая, что выработка порядка и критериев денежной оценки нефинансовых вкладов в ИБ находится в компетенции Минфина России, представляется заслуживающим внимания предложение экспертов о предоставлении плательщикам инициативных платежей: физическим лицам – налоговых вычетов по НДФЛ, организациям – уменьшения налоговой базы на сумму уплаченных инициативных платежей (за счет расширения списка внереализационных расходов) с внесением соответствующих дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации[74]. Предлагается распространить такие льготы на лиц, внесших нефинансовые вклады.

Регионы также обращают внимание на данную проблему. Для ее решения предлагается разработать на федеральном уровне унифицированную методику финансовой оценки добровольного имущественного и (или) трудового участия физических и (или) юридических лиц при реализации ИП[75].

В настоящее время ведется работа по созданию **цифровых инструментов, которые позволят реализовывать практики ИБ через портал Госуслуг[76].** Задача проекта – создать

[71] Доклад Минфина России о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, 2024.

[72] Материалы интернет-конференции на тему «Инициативное бюджетирование как механизм вовлечения граждан в осуществление местного самоуправления: лучшие практики и перспективы развития» (с 25 сентября по 10 ноября 2023 года).

[73] *Замаратский Л.А.* Участие граждан в бюджетном процессе: опыт самообложения и инициативного бюджетирования // Финансовое право. 2023. № 12.

[74] *Санченко И.Д.* Проблемы регулирования и пути стимулирования уплаты инициативных платежей // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. № 4.

[75] Материалы интернет-конференции на тему «Инициативное бюджетирование как механизм вовлечения граждан в осуществление местного самоуправления: лучшие практики и перспективы развития» (с 25 сентября по 10 ноября 2023 года).

[76] Проект «Цифровизация инициативного бюджетирования» реализуется АСИ совместно с Минфином России и Минцифры России.

универсальные цифровые инструменты, с помощью которых регионы и муниципалитеты смогут внедрять, развивать и реализовывать практики ИБ через портал Госуслуг. Это позволит максимально упростить процесс подачи заявок, их обсуждения и сбора средств, а также воплотить в жизнь больше общественных инициатив, благоустроить городские пространства именно так, как хотят сами жители[77].

Практики инициативного бюджетирования с использованием цифровых решений в 2019 – 2023 годах, % от общего количества практик инициативного бюджетирования

В 2024 году прошла 1-я пилотная апробация практики ИБ через портал Госуслуг в ***Красноярском крае, Калининградской и Ивановской областях.*** *В 2025 году к проекту подключились 12 регионов – 2-я апробация пройдет уже с учетом доработанных решений и опыта первых участников. По итогам состоявшегося 20 июня 2024 года в Совете Федерации совещания на тему «Актуальные вопросы развития инициативных проектов и иных механизмов вовлечения населения в решение вопросов местного значения» Правительству было рекомендовано рассмотреть вопрос о продолжении работы по цифровизации механизмов ИБ, в том числе по реализации его функционала с использованием* ***единого окна цифровой обратной связи на базе портала Госуслуг[78].***

8. Цифровые технологии предоставляют новые возможности для вовлечения населения в осуществление МСУ: от обсуждения проектов до контроля исполнения решений. Среди таких технологий можно отметить: **платформу обратной связи (ПОС), центры управления регионами (ЦУР), муниципальные центры управления (МЦУ), систему «Инцидент Менеджмет», электронное голосование посредством федеральных и региональных цифровых платформ. ПОС** позволяет гражданам через форму на портале Госуслуг направлять обращения в органы власти по широкому спектру вопросов, а также участвовать в опросах, голосованиях и общественных обсуждениях. По итогам 2024 года лидерами рейтинга стали **Ханты-Мансийский автономный округ, Калужская область, Оренбургская область, Санкт-Петербург, Тульская область[79].**

ЦУР занимаются мониторингом, обработкой и анализом обращений и сообщений жителей, обеспечивают межведомственное взаимодействие органов власти для максимального сокращения времени получения ответа и решения проблемного вопроса гражданина. ЦУР созданы во всех регионах России. **МЦУ** направлены на повышение качества работы местных администраций и их взаимодействия с жителями. Необходимость внедрения МЦУ в систему управления обусловлена ростом нагрузки на муниципалитеты. В целях оперативного решения проблем, возникающих в муниципалитете, своевременного и качественного исполнения обращений граждан реализуется **система мониторинга социальных сетей «Инцидент Менеджмент»,** она позволяет находить и обрабатывать в режиме реального времени обращения, заявления, жалобы и предложения от граждан, которые они оставляют в открытых источниках сети Интернет.

Одной из форм общественного участия в осуществлении МСУ является **электронное голосование,** которое позволяет гражданам выражать свое мнение по различным инициативам, проектам благоустройства, развития инфраструктуры и другим ключевым вопросам. Положительно зарекомендовали себя процедуры вовлечения граждан в решение местных

[77] Мнение высказала генеральный директор АСИ С. Чупшева. // Известия, 13 декабря 2023 года.

[78] Протокол совещания на тему «Актуальные вопросы развития инициативных проектов и иных механизмов вовлечения населения в решение вопросов местного значения», 20 июня 2024 года.

[79] «Рейтинг субъектов Российской Федерации по внедрению Платформы обратной связи за 2024 год» / Сайт Минцифры России, 21 февраля 2025 года.

проблем с помощью **специальных цифровых платформ:** «Активный гражданин» в Москве, «Активный ростовчанин» –в Ростове-на-Дону, «Управляем вместе» в Пермском крае и другие. На платформе zagorodsreda.gosuslugi.ru для граждан открыта возможность предложить территорию для благоустройства.

*Так, в IV Всероссийском онлайн-голосовании по выбору территорий и дизайн-проектов благоустройства, которое проходило с 15 марта по 30 апреля 2024 года, приняли участие **17,2 млн** человек, были представлены **5,4 тыс.** объектов из **1,5 тыс.** муниципальных образований[80]. По словам **Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации И.Э. Файзуллина**, «в 2024 году самыми активными участниками стали жители **Чеченской Республики.** Также среди активных регионов: **Республика Тыва, Свердловская область, Ставропольский край, Томская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Башкортостан**». Он также отметил, что уже во 2-й раз в голосовании приняли участие жители **ДНР** и **ЛНР, Запорожской области.** Впервые к голосованию присоединились жители **Херсонской области** и **г. Байконур.***

С 2021 года Минэкономразвития России в рамках Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика» осуществляет организацию и проведение конкурса в номинации **«Обеспечение эффективной «обратной связи» с жителями муниципальных образований, развитие территориального общественного самоуправления и привлечение граждан к осуществлению (участию в осуществлении) МСУ и иных формах».**

*Всероссийский конкурс «Лучшая муниципальная практика» ежегодно проводится с 2017 года в целях выявления, поощрения и распространения применения примеров лучшей практики деятельности органов МСУ по организации муниципального управления и решению вопросов местного значения. По итогам конкурса формируются конкурсные материалы муниципалитетов, ставших победителями и краткие обзоры их опыта. Например, в Мелитопольском муниципальном округе **Запорожской области** реализуется проект «Открытость власти и адресная помощь». В рамках проекта жители изъявили желание представлять интересы населения округа в совете депутатов; жители инициируют сходы и собрания граждан с главой и депутатами; организована социальная поддержка граждан (оформление документов, продуктовая и материальная помощь)[81]. В Курганинском городском поселении **Краснодарского края** разработан проект «Участие территориального общественного самоуправления в деятельности местной власти». Еженедельно Администрацией города проводятся рабочие совещания с руководителями ТОС, где рассматриваются первоочередные для города вопросы. Такое взаимодействие позволяет органам МСУ учитывать мнение жителей, интересы которых представляют члены ТОС при принятии общественно важных решений. Дубовской сельсовет **Липецкой области** реализует проект «Землячество» с целью возрождения села и установлению постоянного делового сотрудничества с уроженцами с. Дубовое Липецкой области, проживающими в других регионах и желающими содействовать развитию своего родного края.*

Одной из проблем участия граждан в осуществлении МСУ является их **недостаточная информированность** о проводимых опросах и использовании электронных платформ.

По итогам совещания в Совете Федерации на тему «Актуальные вопросы развития инициативных проектов и иных механизмов вовлечения населения в решение вопросов местного значения»[82] Правительству рекомендовано рассмотреть вопросы о разработке дополнительных мер, направленных на повышение информированности жителей муниципальных образований о возможности решения вопросов местного значения с использованием механизмов вовлечения населения.

Таким образом, использование современных цифровых инструментов позволяет сделать участие граждан в осуществлении МСУ открытым и эффективным. Вместе с тем эксперты обращают внимание на то, что сервисы для голосования должны быть понятными и доступными для всех категорий граждан. Кроме того, необходимо повышать квалификацию кадров органов МСУ в области информационных технологий и цифровой грамотности, а также создавать специализированные подразделения, отвечающие за развитие цифрового взаимодействия с населением[83].

---

[80] «Во Всероссийском онлайн-голосовании за объекты благоустройства приняли участие 17,2 млн россиян» / Сайт Минстроя России, 2 мая 2024 года.

[81] Сборник Минэкономразвития России «Всероссийский конкурс «Лучшая муниципальная практика», 2024.

[82] Состоялось 20 июня 2024 года / Сайт Совета Федерации.

[83] «Индекс цифровой грамотности — 2024: цифровая грамотность россиян не растет третий год подряд» / Сайт аналитического центра НАФИ, 29 января 2025 года.

УПРАВЛЕНИЕ БИБЛИОТЕЧНЫХ ФОНДОВ
(ПАРЛАМЕНТСКАЯ БИБЛИОТЕКА)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

БИБЛИОДОСЬЕ

ЗАСЕДАНИЕ СОВЕТА
ПО МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ
ПРИ СОВЕТЕ ФЕДЕРАЦИИ

РАСШИРЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

по информационно-библиографическим ресурсам Управления библиотечных фондов (Парламентской библиотеки)

**Москва,
май, 2025**

СОДЕРЖАНИЕ*

ОФИЦИАЛЬНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

Материалы встречи Президента Российской Федерации с главами муниципальных образований 21 апреля 2025 г. **3**

Андрей Шевченко: Развитие местного самоуправления невозможно без выстраивания конструктивного диалога между муниципалитетами и обществом *(23 мая 2024 г.)* **5**

СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

О состоянии общественных советов при органах региональной и муниципальной власти *(Специальный доклад Общественной палаты Российской Федерации, 2024 г.)* **7**

АКТУАЛЬНЫЕ СТАТЬИ

Кидяев В.Б., Козловский А.Н., Сидоров В.В. Главные тенденции развития местного самоуправления как публично-властного механизма **9**

Михеева Т.Н., Михеев Д.С. Новое «окно возможностей» государства для участия в делах местного самоуправления **14**

Щепачев В.А. О совершенствовании законодательства по непосредственному участию населения в осуществлении местного самоуправления **21**

Антонова Н.А. Право граждан на участие в местном самоуправлении: трансформация природы и форм **26**

Михеева Т.Н., Михайлов С.Е. Роль института территориального общественного самоуправления в укреплении авторитета публичной власти в современных условиях **31**

Михайлова М.С. Десятилетие инициативного бюджетирования. Итоги и вызовы **34**

Соловьев С.Г. К вопросу о влиянии правового механизма формирования муниципальных общественных палат на эффективность их функционирования **37**

Кокотова М.А. О толковании законодательного понятия общественного контроля в деятельности отдельных местных общественных палат (советов) **41**

Липчанская М.А. Цифровизация местного самоуправления – «новая» демократия? **47**

Соколова А.И. Цифровая трансформация форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления **52**

Шатохин Д.А., Титов Э.А., Паксиваткина В.А. Модели цифровизации инициативного (партисипаторного) бюджетирования **55**

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК **63**

Ответственный за выпуск: О.Д. Алексеева *(заместитель начальника отдела библиотечно-информационного обслуживания УБФ (ПБ);* alekseeva@duma.gov.ru

* *В соответствии с законодательством Российской Федерации в части, касающейся соблюдения авторских прав, публикации, представленные в библиодосье, не предназначены для тиражирования, размещения в Интернет и распространения. В материалах, использованных для подготовки библиодосье, сохранены оригинальные тексты источников опубликования.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

МАТЕРИАЛЫ ВСТРЕЧИ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ГЛАВАМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ[*]

21 апреля 2025 г.

Владимир Путин провел встречу с главами муниципальных образований субъектов Российской Федерации – участниками Всероссийского муниципального форума «Малая родина – сила России».

В.В. Путин, *Президент Российской Федерации*: (…) Наша встреча с вами проходит, как и в прошлом году, в рамках Всероссийского муниципального форума «Малая родина – сила России». Это значимое и деловое событие, где муниципальное сообщество выбирает конкретные решения, подбирает их. У вас есть возможность друг с другом обменяться наилучшими практиками, для того чтобы эффективнее решать вопросы качества жизни граждан. (…)

И.М. Гусева, *сопредседатель Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления*: (…) профессиональное сообщество после первого форума, после первой премии «Служение» объединилось, и в рамках популяризации профессии мы увидели, как много достойных людей, которые на вторую премию заявились с серьезными проектами. (…) В этот раз мы просили через «Госуслуги» поддержать проекты наших граждан. Докладываю Вам, что это почти миллион граждан, которые проголосовали за проекты, и конечно, выделили лучшие. Сегодня на сцене вместе с Вами в такой важной человеческой номинации были люди, за которых больше всего проголосовали (…).

(…) муниципалы страны за этот год старались сделать все, что хотят и просят наши граждане – а у нас замечательные люди: у нас они и волонтеры, и добровольцы. Они чувствуют всю эту боль как свою личную, пропуская через себя: будь то ситуация с участниками СВО, будь то вопросы, связанные элементарно даже с благоустройством, мастер-планами, как я сказала. Люди сами говорят: давайте развивать территории. (…)

В.В. Путин: (…) По поводу, например, цифровых платформ. Чрезвычайно важный инструмент для того, чтобы повысить качество и эффективность работы. Единственное, о чем хочу попросить, – это чтобы не возникало никакого цифрового барьера, никакого цифрового забора между людьми и местными органами власти, (…) чтобы сохранялась живая связь с гражданами. Потому что цифровые платформы, они действительно уникальные своими возможностями, повышают эффективность управления на всех уровнях, на всех направлениях нашей деятельности, но это не должно подменять живого, прямого общения с людьми. Это очень важная вещь. Интернет здесь живого общения не заменит. (…)

Безусловно, ключевым вопросом является объединение всех уровней власти вокруг общих целей. Если Вы чувствуете, что это помогает сейчас после принятия соответствующих решений, то это очень важно, в том числе и на конституционном уровне, на уровне основного закона страны. Если здесь что-то есть, что Вы считаете нужным в подзаконных актах или в законах поправить, то, пожалуйста, подскажите, мы вместе с вами это отработаем. (…)

А.А. Щелоков, *мэр города Арзамаса Нижегородской области:* (…) Может быть, у нас меньшие масштабы, но от этого ближе воспринимаются, на расстоянии руки, чаяния земляков. Затронуть как раз хотел, наверное, ключевой вызов пространственно-экономического развития нашей страны в части демографии не в плане роста численности населения, а именно места жизни, места проживания. Мы говорим по большому счету о такой хорошей альтернативе для тех, кто приемлет свой образ жизни малого города, свой ритм. Мы видим стремление людей в пользу этого выбора.

В этом смысле рады тому, что сегодня фокус уходит от только лишь больших агломераций и распространяется на развитие широкой сети опорных населенных пунктов. Это абсолютно точно позволит сделать жизнь во многих городах комфортнее, самое главное, возможности людей на местах изменит. И уверен, что это поможет производству на местах, потому что это вопрос не только сегодняшнего дня, но и вопрос перспективы. (…)

Сегодня есть фантастическое ощущение от изменения своей малой родины. (…)

---

[*] Встреча с главами муниципальных образований // Официальный сайт Президента Российской Федерации, 21 апреля 2025 г. - http://www.kremlin.ru/events/president/news/76738 (дата обращения: 07.05.2025) – Материалы приводятся выборочно.

И бизнес здесь не остался в стороне. В этом смысле, увидев усилия власти, сегодня свыше 240 городских строений посмотрел бизнес – взял, поправил, благоустроил, починил, взял в оборот. Это и частные, и многоквартирные дома, и объекты культурного наследия. В этом смысле на кластер, как на каркас, стали надеваться и другие вопросы развития города.

Сейчас там невообразимые цифры: треть школьных мест единовременно находится в ремонтах или в новой стройке. Здесь помощь оказало инициативное бюджетирование. Там самые разные проекты, у нас жители отдают предпочтение проектам, связанным с детьми, больше в эту сторону: не дороги, не благоустройство, а пришкольные площадки, стадионы, площадки для детей с особыми потребностями.

Бизнес свой личный рубль вкладывает в копилку дел государства. К этому добавляются уже большие примеры. Когда, например, работодатель понимает, что не только высокая заработная платы, не только достойный уровень труда, нужно выходить за «проходную» – нужно уже влиять на среду, в которой твой работник и семья твоего работника живет.

У нас отличный пример сегодня – строительство Центра спортивных единоборств – более 190 миллионов частных вложений. Мы там нашли разграничение для себя, техприсы [технические присоединения] взяли.

Бизнес готов строить. Мы бы и построили, наверное, но лет через пять, может, через десять. Сейчас, как мы уже говорили, жители хотят сегодня, и мы хотим сегодня. В этом смысле мы думаем, как давать бизнесу возможность больше быть соучастником таких важных для нас социальных изменений.

В этой связи два предложения. Инициативное бюджетирование – штука состоявшаяся, как мы на канцелярском языке называем, когда у нас граждане определяют приоритет. Во всех регионах хорошие примеры. Нужно и можно, наверное, практику расширять, смотреть другие государственные программы, где тоже житель мог бы предлагать направления, которым можно дать приоритет.

Второе – главное, наверное, – донастраивать механизмы инвестирования в социальные инфраструктуры муниципалитетов, допускать и усиливать взаимодействие с бизнесом. (…)

Проекты там нового, социального с действия, то, что сейчас на некоторых регионах обкатывают, когда бизнес и власти там объединяются на достижение каких-то измеримых параметров, в том же образования, например. (…) Это вместе, мне кажется, может дать всех нас интересующий быстрый и нужный эффект. (…)

В.В. Путин: Здесь никаких возражений нет и быть не может. Вы просто упомянули о том, что делается уже по развитию. Не знаю, еще будут, наверное, какие-то соображения на этот счет, имея в виду работу с небольшими территориями, с небольшими муниципальными образованиями. У нас с 2018 года программа работает по обустройству территорий с привлечением граждан и так далее и работает очень успешно. И на ближайшие годы, до 2030-го, по-моему, у нас выстроена эта работа – по 25 миллиардов ежегодно. В общей сложности, по-моему, 250 миллиардов предусмотрено на эти цели. И будем работать обязательно, потому что это себя хорошо зарекомендовало. И это эффективное, инициативное бюджетирование чрезвычайно важно, хорошо себя показало. Что же от этого отказываться? Нужно, наоборот, эти практики только расширять.

Что касается взаимодействия с бизнесом, то я уже сказал об этом и готов повторять неоднократно. Вы знаете, что очень важно? Я же регулярно тоже с бизнесом встречаюсь, они готовы, и многие хотят подключаться. (…)

АНДРЕЙ ШЕВЧЕНКО: РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НЕВОЗМОЖНО БЕЗ ВЫСТРАИВАНИЯ КОНСТРУКТИВНОГО ДИАЛОГА МЕЖДУ МУНИЦИПАЛИТЕТАМИ И ОБЩЕСТВОМ[*]

Сенаторы Российской Федерации приняли участие в заседании Постоянной комиссии МПА СНГ по изучению опыта государственного строительства и местного самоуправления.

Председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера Андрей Шевченко, заместитель председателя Комитета Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности Александр Савин и член Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству Олег Цепкин приняли участие в заседании Постоянной комиссии МПА СНГ по изучению опыта государственного строительства и местного самоуправления. Мероприятие состоялось в Санкт-Петербурге в Таврическом дворце.

Комиссия продолжает обсуждать документы в сфере избирательного права, в том числе проекты рекомендаций по обеспечению и защите электорального суверенитета государства и по наблюдению за электронным голосованием, а также начата работа над рядом новых документов, в том числе модельными законами «О статусе столиц, городов государственного значения им центров регионов государства» и «О креативных (творческих) индустриях».

В ходе обсуждения проекта Рекомендаций по использованию различных форм диалога между гражданами и органами местного самоуправления для решения вопросов развития территории Андрей Шевченко подчеркнул, что муниципалитеты — самый близкий к населению уровень власти. Его функционирование и развитие невозможно без выстраивания конструктивного диалога между органами местного самоуправления и обществом. «Активное использование различных форм такого диалога представляется особенно актуальным. Это подтверждает российский опыт, где успешно применяется целый комплекс инструментов взаимодействия граждан и местной власти. К таким инструментам относятся инициативные проекты, так называемый «народный бюджет», территориальное общественное самоуправление и другие».

Как считает парламентарий, задача указанных рекомендаций – не только охватить различные формы взаимодействия, но и предложить сторонам диалога наиболее эффективные из них.

Андрей Шевченко обратил внимание, что с сентября прошлого года проект рекомендаций был существенно доработан. В нем затронуты различные сферы жизни муниципалитета, которые могут быть использованы при разработке и реализации проектов градостроительства и благоустройства, организации движения общественного транспорта, разработке и внедрении программ по охране окружающей среды, реализации программ по развитию туризма и культуры, организации работы с жителями, в том числе с отдельными социальными группами (молодежью, пенсионерами, инвалидами) и иным вопросам.

Кроме того, проинформировал глава Комитета СФ, в документ внесены новые разделы. Например, отражены особенности применения различных форм организации и проведения диалога между жителями муниципального образования и органами местного самоуправления. Кроме того, даны рекомендации для населенных пунктов с различной численностью населения.

Сенатор рассказал, что также включены предложения для дальнейшего совершенствования цифровых форм участия жителей муниципалитета в процессе принятия решений по вопросам развития территорий, таких как интернет-приемная, сайт с формами для обращений граждан, порталы муниципальных образований и электронных обращений.

По словам Андрея Шевченко, документ адресован в первую очередь национальному законодателю и направлен на создание благоприятной атмосферы для диалога, позволяющей эффективно решать задачи развития территории и улучшать качество жизни в муниципальном образовании. «Реализация этих рекомендаций будет способствовать активному участию граждан в решении вопросов местного значения, повысит уровень информированности граждан о работе местной власти, а также уровень взаимной ответственности за принимаемые решения», — уверен парламентарий.

В ходе рассмотрения проекта Рекомендаций «О деятельности органов местного самоуправления (управления) по обеспечению и защите прав граждан в цифровой среде» Александр

[*] А. Шевченко: Развитие местного самоуправления невозможно без выстраивания конструктивного диалога между муниципалитетами и обществом // Официальный сайт Совета Федерации, 23 мая 2024 г. - http://council.gov.ru/events/news/156879/?hl=общественное%20самоуправление (дата обращения: 07.05.2025)

Савин отметил, что информационные и цифровые технологии кардинально преобразовывают публичные и общественные институты, и эта общая тенденция затрагивает все уровни публичной власти, включая и муниципальный. Все более актуальной становится задача обеспечения прав граждан в процессе взаимодействия с органами публичной власти при применении цифровых технологий. При этом, речь идет не о новых цифровых правах, а о цифровой форме прав.

Как указал сенатор, вопросы функционирования электронного и цифрового правительства в общегосударственном масштабе уже нашли отражение в моделях, предлагаемых МПА СНГ. Однако вопросам перехода органов местного самоуправления в цифровой формат и правовому обеспечению этого процесса на пространстве Содружества пока уделяется недостаточное внимание. «Доступность цифровой инфраструктуры и наличие соответствующих навыков по-прежнему остаются актуальными вопросами. При цифровизации необходимо не потерять достигнутый уровень прав и свобод человека, их приоритетности при взаимодействии с органами местного самоуправления».

Сенатор также выступил по вопросу концепции модельного закона «О креативных (творческих) индустриях». Документом предполагается использовать в законотворческой деятельности, для сближения законодательства стран Содружества, оказания помощи по введению основ правового регулирования организации и развития творческих индустрий как базового сектора креативной экономики. «Для успешного развития этого сектора необходима национальная стратегия и реализация проактивной политики, которая должна выстраиваться на хорошо продуманной законодательной базе, общественном консенсусе в вопросах роли, значении, структуры, мер поддержки креативных индустрий и постепенном движении к креативной экономике», — считает парламентарий.

Комиссия также начала работу над проектом модельного закона «О статусе столиц, городов государственного значения и центров регионов государства». По словам Олега Цепкина, положения документа предусматривают правовой, территориальный, социально-экономический и организационный статус столиц, городов государственного значения и центров регионов государства, полномочия органов местного самоуправления, принципы их взаимодействия с органами государственной власти и территориальными органами страны и региона. «Предполагается, что проект в обязательном порядке будет содержать элементы вариативности, а его итоговая версия предоставит национальному законодателю возможность выбрать наиболее приемлемый вариант», — отметил сенатор.

Парламентарий уточнил, что в документе предлагается учесть положения договоров между государствами о правовом статусе граждан, постоянно проживающих на территориях государств, иных договоров между государствами, в части предоставления права участвовать в местных выборах и местном референдуме.

Комментируя положения проекта Рекомендаций по наблюдению за электронным голосованием, Олег Цепкин отметил, что применение электронного голосования в той или иной форме находится в начальной стадии развития, проходя экспериментальный этап, в ходе которого апробируются различные механизмы и технологии, корректируется правовое регулирование. «Вместе с тем наблюдается быстро растущий интерес избирателей к такой форме, отличающейся удобством для избирателей, экономией их времени, отсутствием необходимости корректировать планы для участия в голосовании».

СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

О СОСТОЯНИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ ПРИ ОРГАНАХ РЕГИОНАЛЬНОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ*

Портрет общественных советов регионов Российской Федерации

Количественный состав

От 66 (минимальное значение для региона)

до >600 членов — совокупная численность общественных советов при региональных органах власти на регион

10 человек — средний показатель численности одного общественного совета при региональных органах власти в субъектах Российской Федерации

От 33 (минимальное значение для региона)

до >1900 членов — совокупная численность общественных советов при органах местного самоуправления на регион

13 человек — средний показатель численности одного общественного совета при органах местного самоуправления в регионе

Возрастно-половой состав

~ 52 года средний возраст членов общественных советов всех уровней

24–26 лет — средний возраст самых молодых членов и 83–86 лет — самых возрастных в составе общественных советов в регионах.

6% представленность молодежи в составе общественных советов всех уровней

В общественных советах при региональных органах исполнительной власти больше мужчин — 58%, обратная ситуация в общественных советах при органах местного самоуправления, более половины среднего состава которых составляют женщины — 57%.

Каким образом должно осуществляться формирование общественных советов при региональных и муниципальных органах власти

1. **34,1%** респондентов выбрали вариант 1: на конкурсной основе, при этом инициатором и организатором должен выступать орган власти, при котором формируется общественный совет;

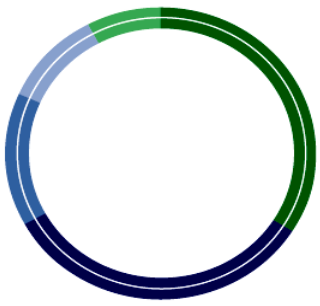
2. **33,1%** респондентов выбрали вариант 2: на конкурсной основе, при этом инициатором и организатором должен выступать орган власти, при котором формируется общественный совет, но по согласованию с региональной или муниципальной общественной палатой соответственно;

3. **14,6%** респондентов выбрали вариант 3: на конкурсной основе, при этом инициатором и организатором должна выступать региональная или муниципальная общественная палата;

4. **10,5%** респондентов выбрали вариант 4: на конкурсной основе, при этом инициатором должна выступать региональная или муниципальная общественная палата, а организация и проведение конкурса должны быть возложены на соответствующий орган власти, при котором формируется общественный совет;

5. **7,7%** респондентов предложили свои варианты, среди которых:

- общественные советы при региональных и муниципальных органах власти должны формироваться на добровольной основе на основании заявлений граждан. При этом респонденты отмечают, что, как правило, большого количества желающих на общественную работу не наблюдается;
- формирование общественного совета должно осуществляться при поддержке региональных и муниципальных органов власти с включением в их состав лидеров ведущих общественных объединений (ассоциаций, союзов и т. д.) регионального и муниципального уровня и лидеров общественного мнения.



1	34,1%
2	33,1%
3	14,6%
4	10,5%
5	7,7%

* О состоянии общественных советов при органах региональной и муниципальной власти: Специальный доклад Общественной палаты Российской Федерации. — М., 2024. - https://files.oprf.ru/storage/documents/doklad-os-2024.pdf (дата обращения: 07.05.2025) – Материалы приводятся выборочно.

ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ С РЕГИОНАЛЬНЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ

1. Включение членов общественного совета в коллегии, рабочие группы и другие рабочие органы соответствующих органов государственной власти субъекта Российской Федерации или органов местного самоуправления;

2. Проведение совместных публичных обсуждений подготавливаемых решений;

3. Информационный обмен между общественным советом и органом власти;

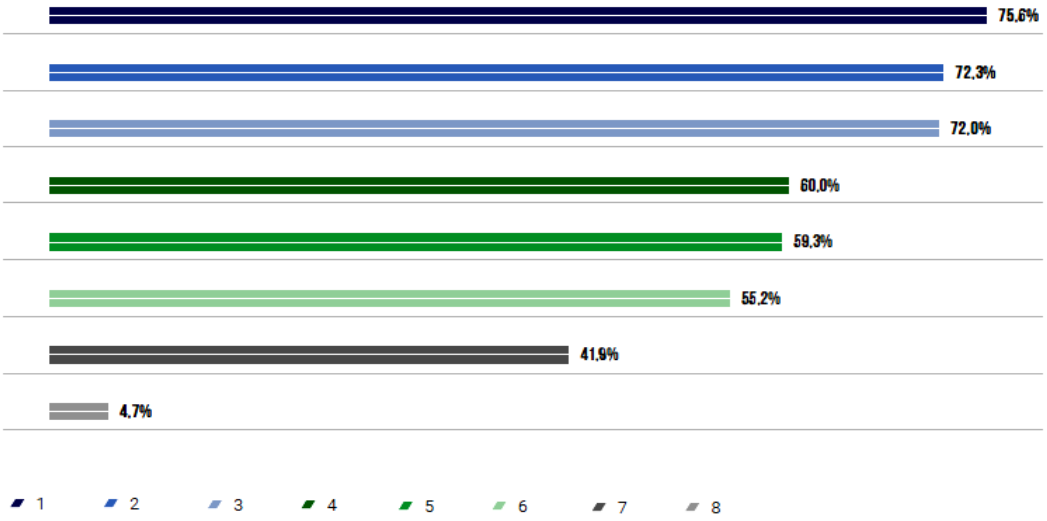
4. Направление общественными советами в органы власти итоговых документов по результатам общественного контроля (заключения по итогам общественной экспертизы правовых актов; резолюции и рекомендации по итогам социально значимых мероприятий; акты общественных проверок и т. д.);

5. Учет органами власти рекомендаций общественных советов, сформулированных по результатам общественного контроля;

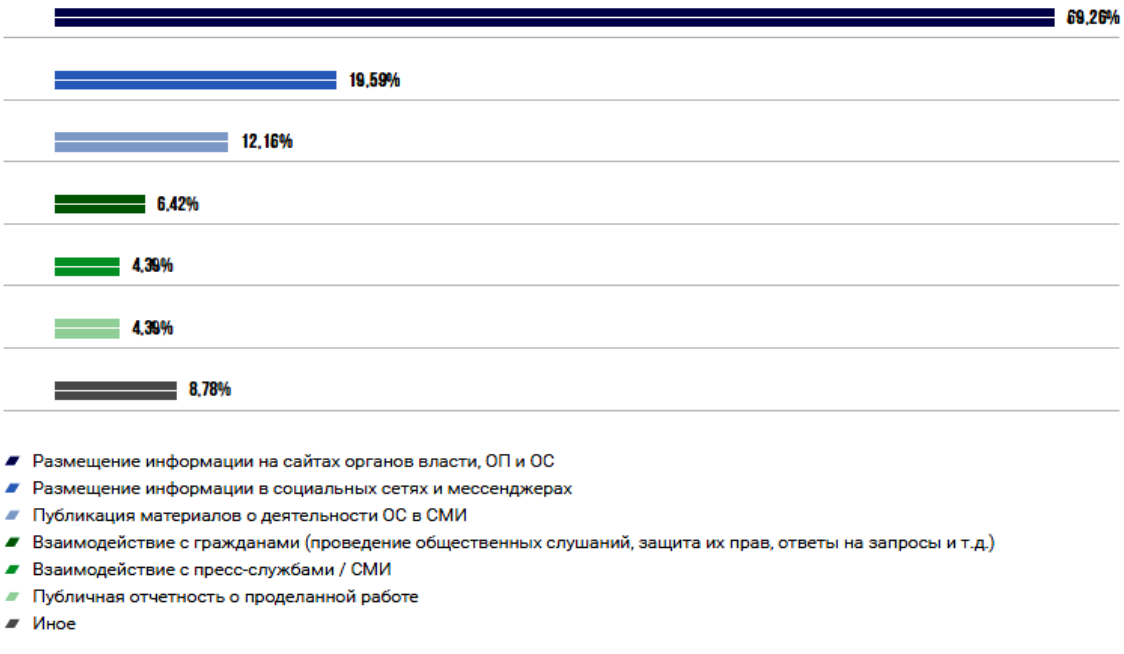
6. Поддержка органами власти всех уровней общественных инициатив, предложенных общественными советами;

7. Направление органами власти информации о результатах рассмотрения подготовленных общественными советами итоговых документов по результатам общественного контроля (заключения по итогам общественной экспертизы правовых актов; резолюции и рекомендации по итогам социально значимых мероприятий; акты общественных проверок и т. д.);

8. Иное.



ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПУБЛИЧНОСТИ И ОТКРЫТОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УРОВНЯ



ГЛАВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ПУБЛИЧНО-ВЛАСТНОГО МЕХАНИЗМА[*]

Муниципалитеты, как правило, первыми сталкиваются с запросами, проблемами, инициативами и обращениями граждан. И это не случайно, ведь жители в первую очередь взаимодействуют с наиболее близким им уровнем власти — с местным самоуправлением. Чтобы обеспечить реализацию прав населения, на местах работает незримый для обычного человека механизм, который имеет сложное устройство, где каждая маленькая деталь является частью целого и увязана с другими составляющими. Существенная часть такого механизма — обратная связь с населением, представляющая собой важнейшую функцию муниципальной работы. Она также выражается в функционировании особых институтов гражданского участия, создающих базу для реализации инициатив развития территорий, для повышения качества жизни на местах. В этой статье представители Общероссийской ассамблеи развития территорий и общественного самоуправления по просьбе журнала «Бюджет» рассуждают о том, каким будет местный уровень власти с учетом существующих тенденций развития МСУ.

Виктор Борисович КИДЯЕВ, председатель Общероссийской ассамблеи развития территорий и общественного самоуправления (ОАТОС), член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, депутат Государственной Думы

МСУ и «большие проекты»

Сегодня местное самоуправление как ответственный партнер входит в единую систему публичной власти, где каждый уровень работает на достижение общей задачи — развитие страны, повышение качества жизни граждан. Особую роль в этом играют национальные проекты, вовлекающие в свою реализацию все уровни и ветви госуправления. Поставленные Президентом России В.В. Путиным в указе от 7 мая 2024 года № 309 семь национальных целей охватывают широкие сферы общественной жизни, в каждой из которых значимую роль играет местное самоуправление.

Сегодня муниципалитеты активно встроены в реализацию национальных проектов на местах, обеспечивая вовлечение людей в общегосударственные и региональные мероприятия. Одним из показательных примеров такого вовлечения является Всероссийское онлайн-голосование по выбору объектов благоустройства. В 2024 году в нем приняло участие 17,2 миллиона человек, а с организацией и проведением помогали более 214 тысяч волонтеров.

Несмотря на то, что ответственным за проект является Минстрой России, в работу были включены и другие федеральные министерства, а также региональные правительства и муниципалитеты. Муниципалитеты участвовали в формировании списков объектов для голосования, вели широкую информационную работу на местах, содействовали работе волонтеров. И это прекрасный пример того, как местное самоуправление органично встроилось во всероссийское мероприятие, реализуемое в рамках национального проекта. Такое вовлечение (на проектной основе) показывает хороший результат, а значит, станет тенденцией на ближайшие годы.

Важно отметить, что все семь национальных целей, поставленных главой государства, имеют муниципальное измерение. Органы местного самоуправления наделены определенными функциями и полномочиями по каждой из них либо обеспечивают достижение различных задач. Например, реализация патриотического воспитания происходит в том числе через системную муниципальную культурную политику. А цифровая трансформация напрямую зависит от модернизации управленческих процессов в муниципалитетах. И такое включение муниципального сектора в общую для страны деятельность можно увидеть практически повсеместно. Можно смело сказать, что в ближайшие годы муниципалитеты и далее будут активно встроены в работу по реализации национальных проектов.

Работа на будущее

Большую роль в модернизации местного самоуправления играет развитие кадрового корпуса. Статистика разных лет показывает, что муниципальные кадры во многом представлены людьми среднего и старшего поколений. Однако в последние несколько лет мы видим процессы омоложения

[*] Кидяев В.Б. Главные тенденции развития местного самоуправления как публично-властного механизма / В.Б. Кидяев, А.Н. Козловский, В.В. Сидоров // Бюджет. - 2025. - № 2. - С. 56-60

кадров как результат создания системы профессиональных лифтов на федеральном и региональном уровнях.

Конкурсы профмастерства, проводимые в регионах, привлекают в госорганы молодых, патриотически настроенных специалистов. В качестве примера можно назвать кадровый конкурс Белгородской области «Новое время», проект «Команда Удмуртии». А в отдельных муниципалитетах, например в Горном улусе Республики Саха (Якутия), работает проект «Команда главы». Такой подход направлен не только на отбор достойных кандидатов, но и на формирование сообщества активных профессионалов. И сегодня очень важно генерировать новые принципы отбора, вовлечения и удержания кадров в муниципалитетах, как в проекте «Земский муниципальный служащий», анонсированном Псковской областью.

В контексте кадровой работы стоит особо остановиться на молодежной политике и развитии молодежного парламентаризма. Молодые люди, становясь членами молодежных парламентов на различных уровнях, получают опыт участия в управленческой работе и в дальнейшем строят свою профессиональную жизнь как муниципальные депутаты. Примечательно, что в позапрошлом году был переформатирован молодежный парламент при Госдуме. Это была своевременная и нужная инициатива председателя Государственной Думы В.В. Володина. В результате не только обновился состав, но и появились новые задачи по патриотическому воспитанию молодежи, по формированию ее правовой культуры. Сегодня члены молодежного парламента имеют опыт реализации общественно полезных проектов, поддержки участников СВО и членов их семей, а также работы с населением. Уверен, что развитие муниципального кадрового резерва и вовлечение молодежи в управленческую работу останутся главными тенденциями развития муниципального сектора в ближайшие годы.

Гражданская активность

Работа любого муниципалитета построена на обратной связи с местными жителями. Этот принцип стал ярко проявляться в ходе наблюдаемого роста количества институтов вовлечения граждан в решение вопросов местного значения. Основными из них выступают ТОС, старосты сельских населенных пунктов и инициативное бюджетирование. Эти институты объединяют одни задачи: вовлечение граждан в общественную активность, подготовка и реализация общественно полезных проектов, формирование муниципального актива для поддержки федеральных, региональных и муниципальных проектов развития.

Сегодня в России почти 41 тысяча ТОС и почти 29 тысяч сельских старост. Это очень хорошие показатели. Они говорят о том, что сформировалось сообщество активных, патриотически настроенных граждан, готовых участвовать в общезначимых мероприятиях, помогать соседям, содействовать работе муниципалитета, направленной на развитие территории. На сегодняшний день муниципальный актив стал частью важных управленческих процессов. Так, при главах муниципальных образований, местных администрациях, высших должностных лицах идет формирование специальных совещательных органов. В рамках их работы тосовцы, сельские старосты, инициативные группы могут выдвигать свои предложения и участвовать в разработке проектов и мероприятий. Это прекрасный пример вовлечения граждан в местное самоуправление и партнерской работы, построения диалога между властью и обществом.

Муниципальный актив сегодня — генератор и исполнитель важных проектов на местах. Тосовцы и сельские старосты участвуют в благоустройстве территорий, создают добровольные пожарные дружины, открывают центры поддержки общественного здоровья, организуют работу с детьми и пожилыми гражданами. И что особенно важно, такие муниципальные сообщества становятся точкой притяжения волонтерской и гуманитарной работы по поддержке участников специальной военной операции и членов их семей.

Инициативное бюджетирование, реализующее принцип ответственного сотрудничества граждан и власти, развивается очень быстрыми темпами. Уже сегодня отдельно сформировались механизмы школьного, экологического, инклюзивного инициативного бюджетирования, а в ряде регионов работает пилотный проект по переводу процедур механизма в электронный вид посредством системы госуслуг. Примечательно, что именно тосовцы и сельские старосты составляют костяк групп, формирующих и реализующих инициативные проекты.

Развитие муниципального актива также обеспечивает системное участие граждан в работе с «большими проектами», помогает выявлять достойные кадры, которые могут стать муниципальными служащими, формирует патриотическое отношение молодежи к своим городам и селам, регионам и всей стране. Муниципальные сообщества активных граждан объединены в Общероссийскую ассамблею развития территорий и общественного самоуправления — успешную

и авторитетную организацию. Ее цель — выявление лучших практик и содействие их обмену, разработка федеральных инициатив и проектов по развитию институтов участия населения в местном самоуправлении, а также аналитическая и методическая работа в их интересах.

Особо выделю, что определенные Президентом РФ национальные цели охватывают все сферы деятельности муниципального актива. Глава государства подчеркнул, что именно граждане России, их интересы всегда должны быть в центре внимания при реализации национальных проектов. Именно поэтому поддержку и стимулирование работы вышеназванных институтов можно назвать важнейшей тенденцией развития местного самоуправления в нашей стране на ближайшие годы. Каждый из нас так или иначе вовлечен в местное самоуправление. От каждого из нас зависит, каким образом будет развиваться диалог власти и общества на местах. Поэтому нам стоит включаться в общественные проекты и самим предлагать идеи, выступая активными участниками общественной жизни в целом.

Александр Николаевич КОЗЛОВСКИЙ, первый заместитель председателя Общероссийской ассамблеи развития территорий и общественного самоуправления (ОАТОС), первый заместитель председателя Комитета по промышленности и торговле Государственной Думы

Поддержка муниципального актива

Современное муниципальное управление — это не только выработка и принятие различных решений, но и построение эффективной системы общественной активности на местах. В самом законодательном определении местного самоуправления отражена его гражданская сущность — самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения. Такие вопросы существуют всегда, причем в каждом регионе, муниципалитете. Они могут быть как схожими, так и иметь свои особенности. В этом случае многое зависит от муниципального актива. Но без реальной и деятельной помощи со стороны местного самоуправления работа общественников не будет результативной. Опыт работы ОАТОС показывает, что даже небольшие меры поддержки являются востребованными.

Что касается финансовой поддержки, то, помимо механизма инициативного бюджетирования, инициативы ТОС могут быть поддержаны грантами. Уже сегодня мы видим, каких хороших результатов достигают тосовцы на федеральном и региональном уровнях, в том числе на конкурсах Фонда президентских грантов и Президентского фонда культурных инициатив. На региональном уровне есть аналоги таких конкурсов — губернаторские гранты для некоммерческих организаций. Здесь необходимо отметить Ямало-Ненецкий автономный округ, Пермский и Приморский края, Ленинградскую, Псковскую и Ростовскую области.

Образцом грантовой поддержки можно назвать практики создания специальных ресурсных центров по развитию ТОС и НКО, которые организуют грантовые конкурсы и помогают проектным командам с участием в них. Примечательны примеры Республики Коми, Воронежской и Нижегородской областей, где ресурсные центры, функционирующие на областном и муниципальном уровнях, стали точками притяжения инициативных общественников. Интересен опыт специального регулирования государственной поддержки территориального общественного самоуправления в Архангельской области, где действует областной закон, определяющий формы, механизмы и полномочия таких ресурсных центров.

Кроме этого, существуют формы конкурсного финансирования инициатив ТОС такими институтами, как региональные советы муниципальных образований, создаваемые как координационные объединения муниципалитетов. При этом они тесно сотрудничают с региональными правительствами, что обеспечивает должный территориальный охват и организационно-правовой статус. Такую работу активно ведут Московская и Тульская области, Республика Татарстан и другие регионы. Возможна она во многом благодаря формированию активной команды муниципальных управленцев и специалистов, которые не только реализуют публично-властные полномочия, но и в широком смысле слова «живут» в сфере общественного активизма, ведут активную просветительскую и методическую работу.

Действующее законодательство не ставит в обязанность организацию грантовых конкурсов для муниципального актива, но именно такая работа имеет большое значение для вовлечения граждан в осуществление местного самоуправления. Очевидно, что в ближайшие годы она будет только расширяться, особенно с учетом возросшей волонтерской и гуманитарной работы на местах.

Другой важной формой поддержки является предоставление помещений для проведения собраний и мероприятий актива. Особо стоит отметить позитивные практики Рязанской (Дом ТОС) и

Новосибирской областей (Дом НКО), благодаря которым активисты получили возможность планировать и вести свою работу на системно новом уровне. Сегодня не все муниципалитеты имеют свободные от обязательств единые объекты недвижимости, которые можно было бы полностью передать в пользование муниципальному активу. Тут может быть полезен опыт создания соседских центров в Нижнем Новгороде, где работает сеть таких объектов. Возникает вопрос о правовом режиме пользования такими помещениями, учитывая, что они являются муниципальным или государственным имуществом. Специальное регулирование данной формы поддержки общественного актива на местах — закономерная тенденция развития законодательства, касающегося местного самоуправления.

Нужно сказать, что не менее важной частью работы по поддержке муниципального актива является поощрительная политика на региональном и муниципальном уровнях. Притом что разнообразие наград и поощрений достаточно велико, актуальным стал вопрос о некоторой систематизации поощрений с учетом различных форм муниципального актива. Почетные звания, почетные знаки и премии очень широко распространены в регионах и муниципалитетах. При этом выделение тематических наград позволило бы сделать акцент на том, что общественная активность на местах заслуживает особого внимания в плане поддержки и стимулирования со стороны публичной власти.

Хотелось бы подчеркнуть, что деятельность местного самоуправления невозможна без постоянного учета мнения граждан, без их прямого участия в самых разных проектах и программах. Соответственно, поддержка такой активности вне зависимости от ее отраслевого характера — очень нужная и значимая тенденция развития местного самоуправления.

Владимир Владимирович СИДОРОВ, член президиума Общероссийской ассамблеи развития территорий и общественного самоуправления (ОАТОС), советник губернатора Ульяновской области, председатель Ассоциации ТОС Ульяновской области

Информационная работа

Местное самоуправление в России, являясь важным элементом государственной системы, претерпевает глубокие изменения. Современные вызовы — от социальных до экономических — требуют разработки новых подходов к управлению на местах. Более того, растущее желание граждан участвовать в принятии решений формирует особую повестку, где местные органы власти должны стать не только администраторами, но и партнерами для населения.

Один из наиболее ярких признаков происходящих перемен — развитие территориальных общественных самоуправлений. Эти инициативные группы играют ключевую роль в повышении качества жизни граждан, так как именно они формируют реальный диалог между населением и местными властями. ТОС становятся площадками для обсуждения актуальных проблем, передачи информации о нуждах и запросах граждан, а также реализации инициатив, направленных на улучшение инфраструктуры и социальной жизни. Они могут заниматься благоустройством общественных пространств, организацией досуга, реализовывать себя во многих других сферах, которые непосредственно касаются жизни людей. Такое взаимодействие формирует у граждан чувство ответственности за свою территорию, вовлеченность в происходящие на ней процессы.

Сегодня граждане воспринимают местное самоуправление не как абстрактную структуру, а как систему, непосредственно влияющую на их жизнь. Люди ждут от власти диалога, открытости, готовности адаптироваться к их потребностям. Важный шаг на пути к этому — повышение уровня информированности о возможностях участия в управлении территорией. Например, с помощью открытых встреч, лекций и семинаров местные власти могут рассказывать о ключевых инициативах, проектах, дать жителям возможность вносить свои предложения. Обучая население управленческим методам, муниципалитеты могут повысить уровень гражданской активности.

Повсеместная цифровизация процессов управления открыла новые горизонты для взаимодействия власти и народа. Внедрение электронных платформ для сбора предложений, голосования и обсуждения дало гражданам новые возможности для участия в принятии управленческих решений. Поэтому одним из важнейших пунктов в развитии местного самоуправления становится обеспечение доступа к информации. И сегодня уже недостаточно просто информировать о принятых решениях. Открытые данные о расходах бюджета, ходе реализации проектов и обратная связь от населения должны стать стандартом работы местных органов власти.

Отдельно стоит сказать о взаимодействии муниципальных властей с общественной палатой и социально ориентированными некоммерческими организациями. Сотрудничество с муниципальной общественной палатой, представляющей интересы широких слоев населения, позволяет более гибко

реагировать на запросы граждан. Ей принадлежит ключевая роль в обеспечении обратной связи и контроля за действиями властей. Общественники помогают выявлять приоритетные проблемы территории и адаптировать местные инициативы под мнение жителей.

Сравнительно недавно в России стала наблюдаться тенденция к активному сотрудничеству муниципалитетов с некоммерческими организациями, которые, обладая значимым опытом в решении социальных проблем, могут внести важный вклад в реализацию муниципальных программ. НКО не только участвуют в разработке и реализации проектов, но и выступают посредниками между властью и гражданами, а это гарантирует более глубокое понимание потребностей местного населения.

Одним из ярких примеров такого взаимодействия может служить успешное благоустройство набережной и пляжа реки Свияга в ТОС «Мостовая Слобода» города Ульяновска. Из заброшенной свалки это пространство превратилось в одно из лучших городских мест отдыха. И все благодаря инициативе местных жителей, активистов ТОС. Все началось с простых субботников, а затем было реализовано три больших проекта. Проект «Чистый берег» — победитель грантового конкурса Фонда президентских грантов — позволил благоустроить ранее непригодное для посещения место, обследовать и очистить с участием водолазов дно реки. Провести планировку территории, в ходе которой был обустроен пляж для отдыха горожан, организовать экоакции по уборке берега и территории микрорайона, а активным участникам ТОС получить статус общественного инспектора по охране окружающей среды. Победа в региональной программе «Комфортная среда ТОС» принесла грант для облагораживания береговой полосы Свияги, в ходе которого было обновлено песчаное покрытие набережной, установлены деревянный настил и антивандальные лежаки. А в рамках федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» был создан сквер «Мостовая слобода», в котором проложены пешеходные дорожки, установлены лавочки, урны, освещение и качели.

Развитие местного самоуправления в России требует комплексного подхода и активного участия всех заинтересованных сторон. Успех модернизации самоуправления зависит от того, насколько эффективно будут установлены каналы общения между гражданами и властями, будет ли создана система, способствующая участию людей в жизни своих территорий. ТОС должны продолжать развиваться как мощный инструмент, позволяющий гражданам активнее включаться в процессы местного управления. И важно создавать реальные механизмы обратной связи, чтобы голос каждого был услышан и учтен. С открытостью, прозрачностью и готовностью к диалогу мы сможем создать эффективную модель местного самоуправления, которая станет отражением потребностей и интересов граждан. Только совместными усилиями можно построить успешное и устойчивое будущее для местных сообществ страны. Эта цель достижима, и все мы должны активно участвовать в ее реализации.

НОВОЕ «ОКНО ВОЗМОЖНОСТЕЙ» ГОСУДАРСТВА ДЛЯ УЧАСТИЯ В ДЕЛАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ*

Т.Н. Михеева, профессор кафедры, доктор юридических наук
Д.С. Михеев, профессор кафедры, доктор юридических наук
(Марийский государственный университет)

Введение. Постановка вопроса об усилении вмешательства государства в деятельность местного самоуправления вызвана противоречивым восприятием в научном сообществе обновлений конституционного регулирования[1], затронувших сферу местной власти. Прежде всего, это ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, согласно которой «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории».

В научной литературе появились опасения о встраивании местного самоуправления в систему государственной власти и дальнейшем отдалении от жителей муниципальных образований[2]. Вместе с тем ряд ученых справедливо усматривают в новом институте единой публичной власти другой аспект, характеризующийся взаимодействием двух уровней власти и обеспечением интересов населения, способным оказать положительное воздействие на механизм управления в Российской Федерации[3].

Взгляд на отмеченную проблему с точки зрения существующих моделей организации местного самоуправления позволяет заметить, что в их основе лежат разные пределы контроля за деятельностью местных органов власти со стороны государства. В одних случаях органам местного самоуправления предоставлена свобода действий в рамках полномочий, определенных государством. Они являются самостоятельным элементом публичной власти, выступая от имени населения. В других случаях, напротив, допускается прямой контроль за их деятельностью со стороны государственных структур. При этом местная власть рассматривается в качестве продолжения государственной власти[4]. Например, в германском государственном и административном праве длительное время присутствовала точка зрения на местное самоуправление как «продленную руку государства»[5].

Отмеченная полемика свидетельствует об актуальности исследования нового феномена, появившегося в Конституции РФ в 2020 г. В контексте усиления конституционного влияния государства на местную власть в центре внимания в основном находятся две новеллы: 1) вхождение органов местного самоуправления и органов государственной власти в систему публичной власти (ч. 3 ст. 132); 2) новое правомочие органов государственной власти по формированию некоторых органов местного самоуправления, осуществлению назначений на должность или освобождению от должности отдельных руководящих лиц органов местного самоуправления (ч. 1 1 ст. 131)[6].

Публичная власть: позиции Конституционного Суда Российской Федерации и теоретические подходы

Законодательство о местном самоуправлении не отличается стабильностью, о чем свидетельствуют регулярно вносимые в него поправки. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон № 131-ФЗ) перманентно трансформировался. Корректировки в него с момента принятия до настоящего времени вносились без малого 200 раз, а более 4/5 текста модернизировано[7]. Такой постоянный процесс «совершенствования» можно расценить как поиск правового вектора в организации местной власти. С этих позиций новые нормы гл. 8 Конституции РФ в целом следует рассматривать как закономерное стремление определить магистральный путь для местного самоуправления, который соответствует современным вызовам.

При этом мы намеренно опускаем еще одно вызывающее споры конституционное нововведение о трансформации территориальной организации местного самоуправления, которое не менее болезненно воспринимается как муниципальным, так и научным сообществом. Данный аспект заслуживает отдельного исследования и в рамках настоящей статьи не затрагивается.

Конституционную новеллу о публичной власти можно признать новой лишь отчасти, а именно - с точки зрения ее закрепления в Основном законе. Однако в правовом поле термин

* Михеева Т.Н. Новое «окно возможностей» государства для участия в делах местного самоуправления / Т.Н. Михеева, Д.С. Михеев // Журнал российского права. - 2025. - Т. 29, № 2. - С. 43-54

«публичная власть» употребляется на протяжении уже более 25 лет благодаря известным судебным актам Конституционного Суда РФ, который, проверяя конституционность законов ряда субъектов РФ[8], пришел к выводу, что органы местного самоуправления выступают видом публичной власти так же, как федеральная и региональная власти. В дополнение позднее был обоснован вывод, что при организации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления необходимо обеспечивать сотрудничество и взаимный учет интересов, согласованность действий между ними для достижения эффективного осуществления функций публичной власти[9].

Подчеркнем, что высший судебный орган переломил однобокий подход к органам государственной власти как единственному представителю публичной власти в государстве и признал правомочным нахождение в этой системе власти еще одного компонента - органов местного самоуправления. По сути, вышеназванные последовательные шаги Конституционного Суда создали благодатную почву для включения в 2020 г. органов местного самоуправления в качестве законного субъекта в систему единой публичной власти.

Между тем в правовой доктрине, формировавшейся после 1993 г., конституционная модель взаимоотношений государственного и муниципального уровней власти перманентно подвергалась обоснованной критике, поскольку проблема «взаимной отстраненности» не могла не сказываться на качестве управления в целом[10]. Постепенно выкристаллизовывалась более реалистичная модель местного самоуправления. Ведущие конституционалисты склонялись к мнению о небезупречности конструкции ст. 12 Конституции РФ, в которой были заложены ненужные барьеры между местным самоуправлением и государственной властью[11]. Формировался иной взгляд на местное самоуправление. Выступая важной формой народовластия, оно служит в то же время своеобразным «продолжением» государственной власти на местах, при этом за населением сохраняется решающее участие в вопросах местного значения[12]. Что касается обсуждаемой нормы о публичной власти, то и до ее конституционной легитимации в научной литературе обсуждалась необходимость сотрудничества между местными и государственными органами в решении вопросов местного значения[13]. Как не исключалась и возможность их «органического единства» в рамках реализации государством социальной функции[14].

Таким образом, в доктрине российского конституционализма формировался вполне обоснованный вывод, вытекающий из ч. 2 ст. 3 Конституции РФ, о том, что муниципальные органы, как и государственные, выступают производными от единой власти народа. Местная власть отличается от государственной лишь масштабом территории ее осуществления, ограниченной отдельным муниципальным образованием. Поэтому появление конституционной новеллы о публичной власти вполне закономерно, ожидаемо. Данный институт наконец-то заполнил свою нишу, длительное время пустовавшую в Основном законе России.

Новые возможности для активизации органов государственной власти в «кадровых процедурах» на муниципальном уровне

Новый принцип взаимодействия, положенный в основу выстраивания отношений внутри системы публичной власти, обусловил появление еще одной реформаторской конституционной нормы - ч. 1 1 ст. 131. Ее реформаторский характер заключается в том, что впервые на конституционном уровне она закрепила прямое участие органов государственной власти в назначении (освобождении) должностных лиц местного самоуправления. Хотя и до этого законодателем, перманентно изменяющим Закон № 131-ФЗ, предпринимались не столь явные (в силу ст. 12 Конституции РФ) меры по включению в данный процесс высшего должностного лица субъекта Российской Федерации посредством его участия в формировании половины состава конкурсной комиссии для конкурсного отбора главы муниципального образования (ч. 2 1 ст. 36)[15] или главы местной администрации (ч. 5 ст. 37)[16]. Данная тенденция свидетельствует о новом формате взаимоотношений между двумя уровнями власти.

Конституционный принцип взаимодействия основывается на объединении совместных усилий для эффективного решения задач по жизнеобеспечению населения, долгое время за исполнение которых спрашивалось лишь с органов местного самоуправления. Сейчас же органы государственной власти не могут оставаться просто сторонними наблюдателями либо ограничиваться проведением мониторинга деятельности по жизнеобеспечению на муниципальных территориях. Поэтому для достижения общих целей последовательным шагом, как представляется, стало вышеназванное конституционное положение о непосредственной вовлеченности государственных органов в вопросы формирования местных органов, назначения и освобождения их должностных лиц.

Нельзя обойти стороной полемику, связанную с данной новеллой. Одни авторы считают, что подобное взаимодействие вступает в противоречие с принципом организационной самостоятельности местного самоуправления, а заявленная цель - обеспечить согласованное функционирование органов публичной власти всех уровней - может быть достигнута иными способами[17], другие - придерживаются более умеренной позиции[18].

Предлагаем посмотреть на конституционную новеллу в части прекращения полномочий муниципальных органов и должностных лиц с другого ракурса. По сути, досрочное прекращение полномочий применяется как принудительная мера, как форма ответственности за ненадлежащие действия или бездействие. Закон № 131-ФЗ урегулировал порядок ответственности в специальной главе 10 относительно органов и должностных лиц муниципального уровня. Реализация этапов данного порядка в нем не обходилась без соответствующих субъектов государственной власти (законодательных органов и высших должностных лиц субъектов РФ). Меры муниципально-правовой ответственности давно получили всестороннее глубокое исследование в науке[19], при этом участие в данных процедурах органов государственной власти не рассматривалось как «вторжение» в сферу местной власти.

В качестве таких мер ответственности ст. 73-74 1 вышеназванного Закона предусматривается досрочное прекращение полномочий: 1) представительного органа (роспуск); 2) глав муниципального образования и местной администрации (отрешение от должности); 3) в отношении главы муниципального образования также закреплена возможность удаления в отставку.

Опуская некоторые законодательные подробности, отметим, что роспуск представительного органа сопровождается довольно сложным порядком, в последовательных этапах которого участвует суд, подтверждающий наличие вины. Неисполнение судебного решения предполагает дальнейшие действия по реализации процедуры роспуска со стороны высшего должностного лица и законодательного органа субъекта РФ.

Отрешение от должности глав муниципального образования и местной администрации во многом схоже с предыдущей процедурой. Их различает лишь то, что здесь не задействуется законодательный орган субъекта РФ, а финальное решение принимается единолично высшим должностным лицом субъекта.

Подчеркнем, что досрочное прекращение полномочий субъектов муниципальной ответственности в приведенных случаях не рассматривалось на протяжении более двух десятков лет реализации Закона как «интервенция» со стороны региональных органов государственной власти в сферу деятельности местного самоуправления.

Иной подход законодатель предусмотрел для удаления главы муниципального образования в отставку. Согласно ст. 74 1 Закона № 131-ФЗ представительный орган муниципального образования при наличии оснований может удалить данное должностное лицо в отставку по инициативе своих депутатов либо высшего должностного лица субъекта РФ. Согласие последнего в отдельных случаях реализации депутатской инициативы является обязательным, что свидетельствует о широких возможностях высшего должностного лица субъекта РФ в механизме освобождения от должности главы муниципального образования.

Именно поэтому нельзя пройти мимо очевидной правовой «облегченности» ст. 74 1, выраженной в отсутствии в ней предварительного судебного разбирательства (обязательного в предыдущих случаях), что делает положение главы муниципального образования уязвимым, лишая его гарантий объективного привлечения к ответственности. На этот счет выскажем предложения в заключительной части нашего исследования.

Вернемся к такому вопросу «проникновения» государственных начал в муниципальную сферу, как кадровые назначения на ключевые должности в органах местного самоуправления с участием органов государственной власти. Не лишним будет напомнить о положениях действующего Закона № 131-ФЗ, дополнившего в 2014 г. имеющиеся способы выборов главы муниципального образования еще одним, предусматривающим предварительный конкурсный отбор претендентов. Здесь тоже не обошлось без высшего должностного лица субъекта РФ, которого законодатель управомочил назначать членов конкурсной комиссии на паритетных началах с представительным органом муниципального образования. Взвешенные оценки эта процедура получила далеко не сразу. Однако судебная практика и муниципальная теория постепенно сформировали объективный взгляд, позволяющий увидеть очевидные плюсы для решения проблемы профессионального управления исполнительно-распорядительной деятельности[20].

В целом можно констатировать, что действующее нормативное правовое регулирование и до 2020 г. предоставляло определенные инструменты влияния органов государственной власти на

решение в муниципальной сфере таких вопросов, как назначение на ключевые должности, равно как и освобождение от этих должностей, включая также прекращение полномочий коллегиального представительного органа. Закрепление ч. 1 1 ст. 131 Конституции РФ за органами государственной власти новых функций следует рассматривать как продолжение сложившихся тенденций, позволяющих в том числе гарантировать соблюдение законности, прав и свобод человека и гражданина на соответствующих территориях[21].

Интеграция конституционных поправок о публичной власти в новое законодательство

Первым в этой череде стал Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» (далее - Закон № 394-ФЗ), который был принят в конце 2020 г. Упоминаем его в контексте первого появления определения понятия системы органов публичной власти.

Между тем, по мнению некоторых правоведов, оно свелось лишь «к совокупности органов - государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления» и в целом «вышло за пределы заявленного предмета регулирования»[22]. По оценке других, в связи с «конституционной пропиской» Государственного Совета безусловно претерпели существенные изменения его функции, в число которых добавилось разрешение противоречий между органами, образующими систему публичной власти, что превращает его в орган профилактики конституционных конфликтов[23].

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Закона № 394-ФЗ под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие на основе организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия «деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства». Данное определение явно не оправдало ожиданий, поскольку не дало полного перечня органов публичной власти и, напротив, необоснованно расширило целеполагание деятельности органов публичной власти по сравнению с ч. 3 ст. 132 Конституции РФ.

Частично отмеченные упущения были восполнены последовавшим через год Федеральным законом от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее - Закон № 414-ФЗ). В этом смысле в нем нашли закрепление органы государственной власти, образующие систему публичной власти субъектов РФ.

Однако нормативное регулирование местного самоуправления представлено косвенно и в основном связано с правомочиями органов государственной власти по правовой регламентации прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления (п. 4 ч. 2 ст. 6), а также с уже отмеченным комплексом прав по формированию органов, расстановке на муниципальном уровне должностных лиц (п. 5 ч. 2 ст. 6).

В Законе появились новые полномочия высшего должностного лица субъекта РФ, прямо вытекающие из ч. 1 1 ст. 131 Конституции РФ:

вынесение предупреждения, выговора главе муниципального образования, главе местной администрации за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими обязанностей по осуществлению переданных государственных полномочий;

отрешение от должности названных муниципальных лиц, не принявших мер по устранению причин, ставших основанием для предупреждения, выговора;

инициирование удаления главы муниципального образования в отставку, в том числе за систематическое недостижение показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления[24].

Законодательное наполнение обсуждаемых конституционных положений укрепило новый правовой фундамент местного самоуправления, обеспечивающий переход к другой модели организации местной власти, очевидно, более соответствующей современным потребностям государства.

Свою лепту здесь внес обнародованный проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в системе публичной власти»[25] (далее - проект 2021 г.). Отрадно, что он, унаследовав многие положения действующего Закона № 131-ФЗ, инкорпорировал названные конституционные новеллы и осуществил синхронизацию с принятыми новыми законами.

К таким синхронизирующим моментам можно отнести положения, закрепляющие за высшим должностным лицом субъекта РФ возможности обращения с заявлением в представительный орган

о досрочном прекращении полномочий депутата этого органа (ч. 3 ст. 30 проекта 2021 г.), а также внесения в представительный орган непосредственно (без конкурса) кандидатуры для избрания на должность главы муниципального образования (п. 3 ч. 2 ст. 19 проекта 2021 г.).

Критики сразу отметили, что теперь участие государства в «подборе кадров» глав муниципальных образований из «закамуфлированного» переходит в прямо установленное[26], упуская, что в проекте 2021 г. параллельно появилась норма, существенно повышающая статус этих лиц. Согласно ч. 18 ст. 19 «в соответствии с принципом единства системы публичной власти глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает государственную должность субъекта РФ и муниципальную должность». В этом случае видится оправданной заинтересованность высшего должностного лица субъекта РФ в подборе кандидата на данную должность.

Новую динамику в конституционно-правовом регулировании местного самоуправления следует рассматривать как сознательный выбор законодателями дальнейшего пути развития отечественного самоуправления. Он характеризуется отходом от принципа безоговорочного транзита демократических институтов к ориентации на поиск модели, более соответствующей социально-экономическим, политическим и культурным реалиям России[27].

Заключение. Внесенные в 2020 г. конституционные поправки свидетельствуют об изменении вектора местного самоуправления в сторону взаимодействия муниципальных и государственных органов как единых органов в механизме управления государством. Новые положения базируются на уже сложившейся правовой базе, направлены на достижение эффективности местного самоуправления и публичной власти в целом. В связи с отмеченными в исследовании замечаниями полагаем целесообразным внести некоторые предложения.

1. Откорректировать понятие системы публичной власти, закрепленное в Законе № 394-ФЗ, в соответствии с конституционно установленной целью и конкретизировать элементы данной системы следующим образом: «Под единой системой публичной власти понимается совокупность федеральных органов законодательной и исполнительной власти, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, осуществляющих взаимодействие в организационно-правовой, функциональной, финансово-бюджетной и иных сферах деятельности в целях достижения согласованного и эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории».

2. В целях исключения предвзятости, субъективных мотивов в действиях высшего должностного лица субъекта РФ относительно главы муниципального образования, удаляемого в отставку, и укрепления гарантий защиты интересов последнего предлагается: а) предусмотреть в ч. 2 ст. 21 проекта 2021 г. судебный порядок подтверждения оснований для такого удаления, аналогично уже существующей процедуре отрешения данного лица от должности; б) п. 6 ч. 3 ст. 21 проекта 2021 г. дополнить перечнем показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления, систематическое нарушение которых может стать основанием для удаления в отставку.

3. Необходимо ограничить широкую свободу усмотрения при инициировании высшим должностным лицом субъекта РФ процедуры досрочного прекращения полномочий депутата представительного органа муниципального образования посредством закрепления в ч. 3 ст. 30 проекта 2021 г. перечня конкретных оснований для применения подобной меры ответственности. Необходимая степень детализации будет способствовать более корректному подходу главы региональной власти к представителю местной власти, получившему свой мандат от населения.

Новая модель местного самоуправления, включенного в систему публичной власти, предоставляет более широкие возможности для участия государства в делах местного самоуправления. Однако вряд ли это следует считать кризисом местной власти, напротив, в государстве давно вызревали предпосылки к такой трансформации. Масштабная реформа в сфере управления стоит в одном ряду с достижением национальных целей в экономике, социальных и иных вопросах. Их реализация в совокупности позволит закрепить за Россией позиции сильной державы в многополярном мире.

[1] См. Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

[2] См.: Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: единство публичной власти как новый всеобщий принцип организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 11. С. 25.

[3] См.: Кожевников О.А., Чуклин А.В. Конституционно-правовые основы единой системы публичной власти в Российской Федерации (региональный аспект) // Правоприменение. 2023. Т. 7. № 3. С. 57; Мигущенко О.Н. Народовластие и единая система публичной власти // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2022. № 2. С. 7; Гончаров И.В. Конституционный механизм организации публичной власти в Российской Федерации в контексте взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 3(77). С. 16.

[4] См.: Чертков А.Н. Местное самоуправление в России с позиции местного сообщества: историко-правовой взгляд на современные проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 8. С. 37.

[5] См.: Децентрализация государственной власти и местное самоуправление: проблемы реализации: совместные исследования германских, российских, монгольских и киргизских ученых / ред. А.А. Мацнев, Ю. Харбих. М., 2007. С. 347.

[6] При этом мы намеренно опускаем еще одно вызывающее споры конституционное нововведение о трансформации территориальной организации местного самоуправления, которое не менее болезненно воспринимается как муниципальным, так и научным сообществом. Данный аспект заслуживает отдельного исследования и в рамках настоящей статьи не затрагивается.

[7] См.: Лаврентьев А.Р. Изменения в законодательстве о местном самоуправлении: резервы исчерпаны // Юридическая техника. 2023. № 17. С. 455.

[8] См. постановления КС РФ от 24 января 1997 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике», от 15 января 1998 г. № 3-П по делу о проверке конституционности ст. 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми».

[9] См. постановление КС РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности ч. 4, 5 и 51 ст. 35, ч. 2 и 31 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 11 ст. 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области».

[10] См.: Нанба С.Б. Конституционные преобразования: перенастройка российского местного самоуправления // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 6. С. 28.

[11] См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: избранные статьи. 2010-2016. Махачкала; М., 2016. С. 125.

[12] См.: Васильев В.И. Местное самоуправление и Конституция Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 29.

[13] См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции: монография. М., 2005.

[14] См.: Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008. С. 68-69.

[15] См. Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

[16] См. Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в ст. 26 3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

[17] См.: Гриценко Е.В. Что же останется от местного самоуправления в единой системе публичной власти? (Проблемы конституционной интерпретации конституционных поправок) // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 54.

[18] См.: Бабичев И.В. Конституционные новеллы для местного самоуправления: некоторый анализ // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 54.

[19] См., например: Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления. М., 2011; Заболотских Е.М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления. М., 2011; Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики. М., 2016.

[20] См.: Баженова О.И., Бялкина Т.М., Шугрина Е.С. и др. Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение: монография. М., 2019. С. 34-35.

[21] См.: Кожевников О.А., Мещеряков А.Н. Участие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в муниципальных правоотношениях // Правоприменение. 2020. Т. 4. № 3. С. 98.

[22] Гриценко Е.В. Указ. соч. С. 55.

[23] См.: Тетерин А.В. Роль Государственного Совета Российской Федерации в профилактике конституционных конфликтов // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 6. С. 56-57.

[24] См. п. 12-14 ст. 25 Закона № 414-ФЗ.

[25] URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/ 40361-8.

[26] См.: Болдырев О.Ю. Проект нового закона о местном самоуправлении без самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 2. С. 69.

[27] См.: Зазулина М.Р. Встроиться в систему: местное самоуправление в условиях новой федеральной реформы // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2022. Т. 7. № 3. С. 275.

Список литературы

1. Авакьян С.А. Конституционное право России: избранные статьи. 2010-2016. Махачкала; М., 2016.

2. Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики. М., 2016.

3. Бабичев И.В. Конституционные новеллы для местного самоуправления: некоторый анализ // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2.

4. Баженова О.И., Бялкина Т.М., Шугрина Е.С. и др. Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение: монография. М., 2019.

5. Болдырев О.Ю. Проект нового закона о местном самоуправлении без самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 2.

6. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008.

7. Васильев В.И. Местное самоуправление и Конституция Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6.

8. Гончаров И.В. Конституционный механизм организации публичной власти в Российской Федерации в контексте взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 3(77).

9. Гриценко Е.В. Что же останется от местного самоуправления в единой системе публичной власти? (Проблемы конституционной интерпретации конституционных поправок) // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5.

10. Децентрализация государственной власти и местное самоуправление: проблемы реализации: совместные исследования германских, российских, монгольских и киргизских ученых / ред. А.А. Мацнев, Ю. Харбих. М., 2007.

11. Заболотских Е.М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления. М., 2011.

12. Зазулина М.Р. Встроиться в систему: местное самоуправление в условиях новой федеральной реформы // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2022. Т. 7. № 3.

13. Кожевников О.А., Мещеряков А.Н. Участие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в муниципальных правоотношениях // Правоприменение. 2020. Т. 4. № 3.

14. Кожевников О.А., Чуклин А.В. Конституционно-правовые основы единой системы публичной власти в Российской Федерации (региональный аспект) // Правоприменение. 2023. Т. 7. № 3.

15. Лаврентьев А.Р. Изменения в законодательстве о местном самоуправлении: резервы исчерпаны // Юридическая техника. 2023. № 17.

16. Мигущенко О.Н. Народовластие и единая система публичной власти // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2022. № 2.

17. Нанба С.Б. Конституционные преобразования: перенастройка российского местного самоуправления // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 6.

18. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: единство публичной власти как новый всеобщий принцип организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 11.

19. Тетерин А.В. Роль Государственного Совета Российской Федерации в профилактике конституционных конфликтов // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 6.

20. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции: монография. М., 2005.

21. Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления. М., 2011.

22. Чертков А.Н. Местное самоуправление в России с позиции местного сообщества: историко-правовой взгляд на современные проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 8.

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО НЕПОСРЕДСТВЕННОМУ УЧАСТИЮ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ[*]

В.А. Щепачев, председатель Объединения муниципальных юристов России, доктор юридических наук

Местное самоуправление в Российской Федерации - это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения.

Правовое регулирование форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, за исключением местного референдума и муниципальных выборов, закрепленных в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», является несовершенным.

По этой причине население муниципальных образований, несмотря на его констатацию в Конституции Российской Федерации как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации, не является полноправным, полноценным субъектом власти местного сообщества, первичным субъектом права на местное самоуправление.

Ведь без четких, понятных всем и главное работающих форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, закрепленных в действующем законодательстве, мы не сможем двигаться вперед, консолидировать общество в решении стоящих перед Россией задач.

В этом также заключается проблема пассивности граждан при участии в местном самоуправлении, поскольку населению муниципальных образований не предоставлено реально действующих механизмов учета их мнения в решении самых насущных проблем своей улицы, микрорайона, поселка или города.

Таким образом, в целях развития и совершенствования местного самоуправления, а вместе с ним гражданского общества и правового государства, необходимо прямое участие в нем граждан Российской Федерации.

В этой связи, в целях выработки адекватных решений, направленных на повышение уровня жизни граждан и строгого соблюдения законодательства в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, повышения качества правового регулирования необходимо провести работу по совершенствованию законодательства по непосредственному участию населения в осуществлении местного самоуправления, а именно необходимо существенно доработать ряд нормативных актов, регулирующих данные общественные отношения.

В частности, необходимо дополнить главу 5 Федерального закона № 131-ФЗ такой формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления, как «Сход граждан по вопросу введения и использования средств самообложения граждан».

Кроме того, нужно упростить порядок внесения правотворческих инициатив граждан, снизив требования к численности инициативной группы, тем самым предоставив гражданам больше возможностей для непосредственного осуществления местного самоуправления, а также наделить правом внесения правотворческой инициативы органы территориального общественного самоуправления.

Также желательно дополнить часть 3 статьи 56.1 Федерального закона № 131-ФЗ нормой, предусматривающей возможность использования остатков инициативных платежей при согласии инициаторов проекта на эксплуатацию (содержание) объекта или иного вещественного результата реализации инициативного проекта. Установить также, что порядок направления остатка инициативных платежей на указанные цели определяется нормативным правовым актом представительного органа (решением схода граждан, осуществляющего полномочия представительного органа) муниципального образования.

Представляется целесообразным внести изменения и в часть 4 статьи 26.1 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривающие, что инициативный проект до внесения его в местную администрацию может рассматриваться на общественном обсуждении, организатором которого

[*] Щепачев В.А. О совершенствовании законодательства по непосредственному участию населения в осуществлении местного самоуправления / В.А. Щепачев // Муниципалитет. - 2024. - № 9. - С. 45-47; № 10. - С. 28-29

могла бы выступить общественная палата по предложению инициативной группы населения. В дальнейшем общественная палата и осуществляла бы общественный контроль за реализацией инициативного проекта.

В рамках реализации института инициативных проектов многие муниципалитеты отмечают сложность механизма проведения схода, собрания или конференции граждан.

В связи с этим, предлагается дополнить часть 4 статьи 26.1 Федерального закона №131-ФЗ новой формой общественного обсуждения инициативных проектов - собрание собственников жилья в многоквартирных домах. Указанное дополнение предоставило бы возможность рассмотрения проекта на собрании собственников жилья в многоквартирных домах.

Из системной взаимосвязи положений частей 6,7 и 11 статьи 26.1 Федерального закона № 131-ФЗ следует, что при поступлении нескольких инициативных проектов местная администрация, чтобы не допускать нарушений Федерального закона №131-ФЗ, в течение 30 дней со дня внесения первого инициативного проекта должна рассмотреть все внесенные инициативные проекты, объявить и провести конкурс, а также принять решение об отказе в поддержке инициативного проекта в случае признания инициативного проекта не прошедшими конкурсный отбор.

Однако при внесении нескольких инициативных проектов ограничение времени для принятия решения приводит либо к нарушению местной администрацией положений Федерального закона № 131-ФЗ, в части соблюдения сроков принятия решения, либо к формальному проведению конкурсного отбора в условиях ограниченного времени процедур.

Полагаю, что проведение конкурса является самостоятельным по своему содержанию решением, что также необходимо отразить в часть 6 статьи 26.1 Федерального закона № 131-ФЗ.

Кроме того, необходимо изложить в новой редакции часть 11 статьи 26.1 Федерального закона № 131-ФЗ, поскольку из ее буквального толкования следует необходимость проведения конкурса при внесении в местную администрацию более одного инициативного проекта, независимо от наличия в местном бюджете средств на реализацию двух и более инициативных проектов.

Принцип участия граждан Российской Федерации в бюджетном процессе на муниципальном уровне реализуется на всех стадиях бюджетного процесса: начиная со стадии составления проекта бюджета и заканчивая стадией составления, рассмотрения и утверждения отчета об исполнении бюджета. Вместе с тем необходимо ввести в Бюджетный кодекс РФ статью, раскрывающую суть принципа участия граждан в бюджетном процессе, по аналогии с иными принципами, закрепленными в главе 5 Бюджетного кодекса РФ.

В настоящее время в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях наряду с практиками реализации инициативных проектов, сложилось многообразие иных практик инициативного бюджетирования.

При этом согласно Методическим рекомендациям по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации, утвержденным Министерством финансов Российской Федерации (в ред. от 22.12.2021), инициативное бюджетирование понимается как общее название, используемое для обозначения совокупности практик вовлечения граждан в бюджетный процесс в Российской Федерации, объединенных методологией гражданского участия, а также сфера государственного и муниципального регулирования участия населения в определении и выборе проектов, финансируемых за счет средств соответствующих бюджетов, и последующем контроле за реализацией отобранных проектов со стороны граждан.

Приведенное определение, по сути, означает именно применение практик привлечения граждан для участия в бюджетном процессе.

Таким образом, инициативные проекты являются одним из видов инициативного бюджетирования. В связи с вышеизложенным, необходимо дополнить Федеральный закон № 131-ФЗ новой статьей «26.2. Инициативное бюджетирование», устанавливающей правовое основы инициативного бюджетирования как одной из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

Требует существенной корректировки законодательство в отношении ТОС.

В частности, необходимо дополнить статью 27 Федерального закона № 131-ФЗ положением, определяющим срок полномочий органов ТОС. Это вызвано тем, что в большинстве муниципальных нормативных правовых актов, регламентирующих порядок организации и деятельности ТОС, не устанавливается минимальный и максимально возможный срок полномочий органов ТОС, используется лишь общая фраза, что порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов ТОС устанавливаются уставом ТОС. На практике это может

повлечь несменяемость органов ТОС, закрепление в уставе ТОС необоснованно длительного срока полномочий органов ТОС, либо напротив установление необоснованно короткого срока полномочий, что может также отрицательно повлиять на стабильность деятельности ТОС.

Кроме того, представляется целесообразным включить органы ТОС в перечень субъектов общественного контроля. Также крайне важно определить, какие, помимо благоустройства территории, виды хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на территории ТОС, могут осуществляться органами ТОС.

Одновременно с этим нужно предусмотреть в пункте 4 части 8 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ, право органа ТОС, внесшего на рассмотрение представительного органа муниципального образования проект муниципального правового акта, направить своего представителя для участия в заседании представительного органа, на котором будет рассматриваться данный проект.

Также необходимо внести ясность в определение организационно-правовой формы ТОС, рассмотрев возможность исключения из подпункта 2 пункта 3 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации слов «территориальные общественные самоуправления» с одновременным включением в пункт 3 статьи 50 Гражданского кодекса подпункта, предполагающего выделение ТОС в отдельную организационно-правовые форму с учетом особенностей его муниципально-правовой природы.

Кроме того, с целью обеспечения возможности оказания финансовой поддержки ТОС органами государственной власти субъектов Российской Федерации требуется внести изменения в пункт 16 части 1 статьи 44 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 414-ФЗ) закрепив, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов создания условий и осуществления поддержки, в том числе, ТОС.

В этой связи также нужно дополнить Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», таким показателем как доля населения муниципального образования, вовлеченного в территориальное общественное самоуправление.

В свою очередь, Перечень показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации, утвержденный Указом Президента РФ от 04.02.2021 № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации» также дополнить показателем доли населения субъекта Российской Федерации, вовлеченного в территориальное общественное самоуправление.

В настоящее время назрела необходимость четко разграничить в Федеральном законе № 131-ФЗ, Жилищном кодексе РФ и Федеральном законе от 29.07.2017 № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» правовой статус территориального общественного самоуправления, товариществ собственников жилья и садоводческих (огороднических) некоммерческих товариществ, а также определить порядок взаимодействия этих форм самоорганизации граждан в случае создания их на одной территории.

Существенные изменения необходимо внести и в нормативные акты, регулирующие публичные слушания, общественные обсуждения, а также собрания и конференции граждан.

В частности, желательно предусмотреть в статье 28 Федерального закона № 131-ФЗ и Градостроительном кодексе РФ норму об обязательности включения в текст оповещений о публичных слушаниях и общественных обсуждениях пояснений к обсуждаемым вопросам, в том числе в части описания ожидаемых последствий (целей) реализации проекта или изменений общего регулирования для отдельных территорий, а также существующих и потенциальных правообладателей объектов недвижимости, находящихся на рассматриваемой территории.

Несомненным условием развития такой формы реализации местного самоуправления как собрание граждан будет наделение собрания граждан правом активно представлять интересы населения во всех органах публичной власти, что даст возможность населению более эффективно

отстаивать общественные интересы. Указанные права позволят собраниям граждан представлять собой действенный способ защиты прав населения, что привело бы к более активному участию граждан в непосредственном осуществлении местного самоуправления.

Кроме того, итоги конференции граждан (собрания делегатов), как и итоги собрания граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию). Однако законодатель не закрепил обязанность органов публичной власти рассматривать обращения, принятые на конференциях граждан. Таким образом очевидно, что с точки зрения закона итоги собрания граждан более значимы, чем итоги конференции (собрания делегатов).

В целях развития указанной формы реализации общественных инициатив населения представляется необходимым законодательно закрепить обязанность органов публичной власти и их должностных лиц рассматривать и давать ответы на обращения, принятые на собраниях и конференциях граждан.

С целью учета особенностей выявления мнения жителей муниципального образования при проведении опроса с использованием информационной сети «Интернет», обеспечения подтверждения участия в опросе и достоверности получаемых мнений, предлагается доработать положения ст. 31 Федерального закона № 131-ФЗ, установив единые требования к процедуре проведения опроса с использованием сети «Интернет», в том числе: к используемым сайтам, процедуре идентификации участников, подтверждения их принадлежности к муниципальному образованию и достижения необходимого возраста, установления минимально допустимого количества участников.

Кроме того, следует отметить, что Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не содержит четкого регулирования порядка рассмотрения обращений, которые направляются в несколько органов (нескольким должностным лицам), при этом все адресаты указаны в самом обращении, а разрешение поставленных в обращении вопросов входит в компетенцию одного из них.

На практике имеют место различные подходы в работе с такими обращениями:

1) перенаправление их для рассмотрения по компетенции, т.е. одному из адресатов, которому обращение и так уже направлено заявителем;

2) запрос информации о результатах рассмотрения по существу от органа (должностного лица), в компетенцию которого входит разрешение поставленных в обращении вопросов, и перенаправление этого ответа заявителю;

3) запрос информации о результатах рассмотрения по существу от органа (должностного лица), в компетенцию которого входит разрешение поставленных в обращении вопросов, и подготовка на основании полученного ответа своего ответа заявителю.

Различие подходов в работе с такими обращениями свидетельствует о том, что многоадресные обращения имеют свою специфику, й порядок их рассмотрения с учетом существующего правового регулирования вызывает затруднения. В связи с этим считаем целесообразным унифицировать порядок работы с ними и предусмотреть в Федеральном законе № 59-ФЗ отдельную процедуру рассмотрения таких обращений.

А именно рассматривать такие обращения по существу и давать ответ заявителю должен тот орган (то должностное лицо), в компетенцию которого входит разрешение поставленных в обращении вопросов. Остальные адресаты не должны перенаправлять обращение для рассмотрения по компетенции, так как оно и так уже направлено туда заявителем. При этом заявитель в течение семи дней со дня регистрации обращения должен быть уведомлен о причинах нерассмотрения заявления по существу.

Принимая во внимание широкое распространение региональных и муниципальных правовых актов о наказах избирателей (более 29 субъектов РФ, муниципальные образования в 41 субъекте РФ), с целью унификации нормативного регулирования включить в число форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления институт наказа избирателей, предусмотрев императивный характер соответствующих наказов, обязательность отчетов избранных лиц об их выполнении.

С этой целью необходимо дополнить главу 5 Федерального закона № 131-ФЗ такой формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления, как «Наказы избирателей» следующего содержания:

«1. Наказы избирателей как форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления способствуют повышению эффективности деятельности органов местного

самоуправления и укреплению связей депутатов представительного органа муниципального образования с избирателями.

2. Наказы избирателей должны быть направлены на решение общественно значимых вопросов социально-экономического, общественно-политического и культурного развития муниципального образования посредством реализации мероприятий, требующих соответствующего финансирования.

3. Вопросы, решаемые в рамках наказов избирателей, должны относиться к ведению органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования.

4. Наказы избирателей не должны противоречить Конституции и законодательству Российской Федерации.

5. Представительный орган муниципального образования рассматривает наказы избирателей, учитывает их при разработке планов экономического и социального развития и составлении местного бюджета, а также при подготовке решений по другим вопросам, организует выполнение наказов и информирует граждан об их реализации.».

Также представляется необходимым дополнить главу 5 Федерального закона № 131-ФЗ новой формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления: «Инициативные комиссии», следующего содержания:

«1. Население участвует в осуществлении местного самоуправления путем избрания инициативных комиссий.

2. Границы территории муниципального образования, на которой осуществляет деятельность инициативная комиссия, определяется решением представительного органа муниципального образования по предложению главы муниципального образования.

3. Порядок выдвижения инициативных предложений и участия населения муниципального образования в их реализации, осуществления контроля реализации инициативных предложений, порядок взаимодействия с органами местного самоуправления муниципального образования определяются решением представительного органа муниципального образования.

4. Инициативные предложения включаются в муниципальную программу (подпрограмму) в порядке, определенном правовым актом местной администрации муниципального образования».

Кроме того, необходимо включить в главу 5 Федерального закона № 131-ФЗ в качестве самостоятельной формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления «Общественные советы профилактики правонарушений» следующего содержания:

«1. Общественные советы профилактики правонарушений являются формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении.

2. Правовую основу деятельности Общественных советов профилактики правонарушений составляют Конституция Российской Федерации и настоящий Федеральный закон.

3. Население муниципальных образований по собственной инициативе принимает решение о необходимости создания Общественных советов профилактики правонарушений на соответствующей территории на собраниях граждан, проводимых в порядке, определенном уставами муниципальных образований.

4. Органы государственной власти и органы местного самоуправления взаимодействуют с Общественными советами профилактики правонарушений путем:

1) оказания содействия в деятельности Общественных советов профилактики правонарушений;

2) рассмотрения в рамках своей компетенции предложений, внесенных Общественными советами профилактики правонарушений по вопросам обеспечения общественного порядка;

3) принятия соответствующих мер по устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений, выявленных членами Общественных советов профилактики правонарушений, в соответствии с законодательством Российской Федерации;

4) изучения и обобщения опыта их деятельности;

5) предоставления необходимой для деятельности Общественных советов профилактики правонарушений информации о состоянии правопорядка на соответствующих территориях. Объем и содержание указанной информации определяются руководителями соответствующих органов внутренних дел.»

Предложенные изменения в действующее законодательство Российской Федерации позволят заинтересовать граждан более активно участвовать в жизни своих городов, сел и поселков, реализовывать собственные инициативы на благо процветания России.

ПРАВО ГРАЖДАН НА УЧАСТИЕ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ: ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРИРОДЫ И ФОРМ[*]

Н.А. Антонова, заведующий кафедрой, доктор юридических наук
(Тверской государственный университет)

Признание в Конституции Российской Федерации местного самоуправления как формы публичной власти означает признание права населения участвовать в решении вопросов местного значения. Правовое регулирование форм участия населения в реализации местного самоуправления получило законодательное закрепление. Однако до сих пор возникают проблемы практической реализации признанных в Законе прав граждан, проживающих на территории муниципального образования, участвовать в решении важнейших вопросов обеспечения своей жизнедеятельности. Объектом исследования является анализ исторического пути становления права граждан на участие в осуществлении местного самоуправления. Поднимаются вопросы определения природы и развития форм участия граждан в принятии решений по вопросам местного значения. Предметом исследования являются проблемы правоприменения, возникающие в сфере муниципальных отношений, участником которых является как население муниципального образования, так и отдельные граждане. Рассматриваются перспективы развития указанных отношений.

Местное самоуправление как форма публичной власти признается и гарантируется в Российской Федерации. При этом согласно ст. 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и иные органы местного самоуправления. Очевидным в данной ситуации является первостепенное значение форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления.

Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - ФЗ № 131) [1], развивая указанную конституционную норму, определяет местное самоуправление как форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами (законами субъектов Российской Федерации), самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций.

Природа местного самоуправления, отраженная в данном определении, характеризует этот институт как одну из разновидностей социального управления, имеющую особую характеристику. По справедливому мнению Е.С. Шугриной: «Самоуправление – это управление, субъекты и объекты которого совпадают, а значит, управляют и выступают в качестве управляемых одни и те же лица. Данный аспект самоуправления воплощается в таких его социальных (неправовых) характеристиках, как самоорганизация, самодеятельность, саморегулирование, самоконтроль» [7, с. 22].

Однако эти характеристики местного самоуправления с целью их реализации на практике должны получить свое правовое выражение. При этом следует отметить, что правовое закрепление осуществления местного самоуправления непосредственно населением прошло в своем развитии разные этапы.

Интерес представляет, например, Закон РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 06.07.1991 г. № 1550-1, в котором из всех форм участия населения в осуществлении местного самоуправления была закреплена лишь одна форма - территориальное общественное самоуправление (далее - ТОС). При этом в Законе не давалось определение территориального общественного самоуправления, но называлась его система, в которую входили общие собрания (сходы), конференции граждан, местные референдумы, иные формы непосредственной демократии; органы территориального общественного самоуправления населения (советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, поселков, сельских населенных пунктов), а также иные органы самоуправления населения по месту жительства (советы или комитеты улиц, кварталов, домов и тому подобное). Обращает на себя внимание тот факт, что местные референдумы в указанном законодательном акте относились к системе территориального общественного самоуправления.

Развитие форм участия населения в осуществлении местного самоуправления получило закрепление в Федеральном законе от 12.08.1995 г. № 154 «Об общих принципах организации

[*] Антонова Н.А. Право граждан на участие в местном самоуправлении: трансформация природы и форм / Н.А. Антонова // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. - 2024. - № 4 (80). - С. 54-63

местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 154). Данный законодательный акт был принят уже на основе российской Конституции 1993 г., во-первых, утвердившей местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя, а во-вторых, закрепившей два главных принципа организации и деятельности местного самоуправления, а именно – самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий и организационную обособленность органов местного самоуправления в системе управления государством.

При этом Федеральный закон № 154 хоть и расширял перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, но крайне скупо осуществлял их правовое регулирование, фактически устанавливая лишь возможность реализации той или иной формы прямой демократии на муниципальном уровне или формы участия населения в решении вопросов местного значения.

Так, согласно ст. 22 названного Закона по вопросам местного значения мог проводиться местный референдум. При этом перечень субъектов, имеющих право инициировать проведение референдума, был достаточно скромным. Референдум можно было проводить по инициативе представительного органа или по требованию населения. Не определял Федеральный закон № 154 и процедуру инициирования референдума представительным органом, а также не устанавливал порядок выдвижения населением требования о проведении референдума. Все эти вопросы, согласно предписанию Закона, должны быть урегулированы на уровне муниципального образования в его основном нормативном акте - уставе. Следовательно, и порядок выдвижения инициативы, и порядок принятия решения о проведении референдума, и ряд других вопросов, связанных с проведением всеобщего голосования в муниципальном образовании, должны были решаться путем осуществления муниципального правотворчества. Согласно ст. 24 могли проводиться собрания (сходы) граждан.

Законодатель в данном случае фактически уравнивал собрание и сход, не проводя между ними никакого различия. При этом порядок созыва и проведения собрания (схода) граждан, принятия и изменения его решений, пределы его компетенции должны были устанавливаться уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации. Исходя из ст. 24 Федерального закона № 154 назначение собрания (схода) было достаточно важным - это решение вопросов местного значения (а не просто их обсуждение). В отдельных поселениях согласно п. 6 ст. 15 Закона уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могла быть предусмотрена возможность осуществления полномочий представительных органов местного самоуправления собраниями (сходами) граждан. Следует отметить, что при таком важном месте, которое собрание или сход занимали в ряду форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, Законом не был определен характер решений, принимаемых на собраниях (сходах) граждан. И это серьезный пробел в законодательстве, который негативно отразился на практике.

Кроме этого, согласно ст. 25 Федерального закона № 154 население могло реализовать свое право на народную правотворческую инициативу. Правовое регулирование реализации данной формы участия населения в осуществлении местного самоуправления в Законе раскрывалось весьма скупо. В этой связи в субъектах Федерации и муниципальных образованиях принимались нормативные правовые акты, по-разному регламентирующие порядок реализации народной правотворческой инициативы.

Таким образом, закрепляя лишь возможность реализации тех или иных форм осуществления населением местного самоуправления, законодатель наделял муниципальные образования правом устанавливать порядок реализации этих форм. В этом плане показателен пример правового регулирования на законодательном уровне такой формы, как территориальное общественное самоуправление. В Федеральном законе № 154 в отличие от Закона 1991 г. «О местном референдуме» законодатель сформулировал понятие территориального общественного самоуправления, но этим и ограничился. Ни субъекты РФ, ни муниципальные образования не получили никаких «ориентиров» для правовой регламентации порядка создания территориального общественного самоуправления, определения форм его взаимодействия с органами местного самоуправления, что повлекло за собой крайне разноликую практику применения ст. 27 Федерального закона № 154. В таких условиях в субъектах РФ осуществлялось собственное правовое регулирование, которое шло по-разному. В ряде субъектов (например, в Республике Мордовия и Тюменской области) в законах о местном самоуправлении лишь упоминалось территориальное общественное самоуправление [4, 5]. Чаще принимались специальные региональные законы, посвященные ТОС, но в таких региональных

законодательных актах существенно различались способы нормативного регулирования различных аспектов ТОС.

В научной литературе давалась оценка такому положению дел. Так, Е. С. Шугриной сделан вывод о том, что концепция ТОС была довольно противоречивой. Если в одних регионах органы ТОС продолжали рассматривать как полноценный элемент местного самоуправления, обладающий соответствующими властными полномочиями, то в других ТОС все активнее трансформировали в элемент гражданского общества, особую некоммерческую организацию [6, с. 14].

Опыт сотрудничества автора с органами ТОС в г. Твери и Тверской области показывает, что, к сожалению, уровень развития ТОС в муниципальном образовании зачастую зависел от позиции по этому вопросу главы муниципального образования.

В целом, если характеризовать уровень правового регулирования форм участия населения в осуществлении местного самоуправления в период действия Федерального закона № 154, можно констатировать, что действие указанного акта как рамочного закона (такая характеристика давалась многими авторами) отразилось и на правовом регулировании рассматриваемых форм. Федеральный закон в этом случае лишь обозначал возможные формы участия населения в решении вопросов местного значения, оставляя их перечень открытым и отдавая полноту их правового регулирования на уровень субъектов Федерации и самих муниципальных образований, при этом не устанавливая практически никаких гарантий реализации этих форм в самом муниципальном образовании.

На смену Федеральному закону № 154 пришел Федеральный закон с тем же наименованием, принятый 06.10.2003 г. № 131, который значительно расширил не только перечень форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, но и объем их законодательного регулирования. Можно сделать вывод о том, что указанный акт, во-первых, дополнил перечень форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, оставляя его открытым, во-вторых, конкретизировал требования к реализации практически каждой из названных в законе форм, в-третьих, закрепил ряд гарантий на участие граждан в решении вопросов местного значения.

Так, совершенно по-другому ФЗ № 131 определяет перечень субъектов, которые могут инициировать проведение местного референдума. В их число вошли избирательные объединения, иные общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом; право выдвигать инициативу проведения референдума получил и глава местной администрации, который может реализовать такую инициативу совместно с представительным органом. Закреплена гарантия назначения референдума в том случае, когда представительный орган не назначает референдум в установленный законом срок.

Разделены в Законе и такие формы, как собрание и сход граждан, и природа каждой такой формы определена и зависит от того, реализуется ли эта форма в рамках местного самоуправления или в рамках территориального общественного самоуправления.

Так, сход граждан может в муниципальном образовании осуществлять полномочия представительного органа согласно уставу. И в этом случае решения, которые принимаются на сходе, имеют ту же юридическую силу, что и решения представительного органа. Сам же перечень вопросов, которые решает такой сход, совпадает с перечнем исключительных полномочий представительного органа, определенным в ч. 10 ст. 35 ФЗ № 131.

Но в 2011 г. ФЗ № 131 был дополнен ст. 25.1 о сходе граждан, который может проводиться по определенным вопросам, перечисленным в указанной статье. Анализ этих вопросов показывает, что в данной статье идет речь как о сходе, который осуществляет полномочия представительного органа, так и о сходе, который функционирует наряду с представительным органом. Интерес представляет дополнение указанной статьи, внесенное в 2024 г. Федеральным законом от 08.07.2024 г. № 168 «О внесении изменений в статью 25.1 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» [3]. Согласно этому дополнению при решении вопросов о выдвижении кандидатуры старосты сельского населенного пункта (или досрочном прекращении полномочий старосты) в сходе граждан также могут принять участие граждане Российской Федерации, достигшие на день проведения схода граждан 18 лет и имеющие в собственности жилое помещение, расположенное на территории данного сельского населенного пункта, в случае, если это установлено муниципальными нормативными правовыми актами в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. То есть условиями участия в сходе при решении указанных вопросов являются достижение возраста совершеннолетия и наличие в собственности лица жилого помещения, расположенного на территории сельского населенного пункта. Однако дополнительным условием законодатель выдвигает закрепление такой возможности

в уставе муниципального образования. Исходя из этого, получается, что участвовать в сходе при решении указанных вопросов совершеннолетние граждане, имеющие в собственности жилое помещение, могут лишь в зависимости от наличия соответствующего указания в уставе. А если такого положения в местном уставе нет? Тогда гражданин не может участвовать в сходе граждан? И в итоге получается, что федеральным законодателем такое право гражданам предоставлено, но его реализация возможна лишь в том случае, если в результате муниципального правотворчества такую возможность предусмотрят в муниципальном образовании. А это в свою очередь влечет ситуацию, что одно и то же право граждан в одном муниципальном образовании может быть реализовано, а в другом - нет. На наш взгляд, регулирование этих отношений нуждается в уточнении. И здесь возможно применение той же формулы, которая имеется в ФЗ № 131 применительно к регулированию правотворческой инициативы граждан (ст. 26), когда отсутствие муниципального нормативного правового акта не является препятствием для реализации права граждан на правотворческую инициативу. И в данном случае уместным было бы указание на то, что независимо от наличия в уставе соответствующего муниципального образования нормы, право граждан, достигших возраста 18 лет и имеющих жилое помещение на территории сельского населенного пункта, на участие в сходе, решающем вопросы о выборах старосты или досрочном прекращении его полномочий, может быть реализовано.

Существенно шире стало в Федеральном законе и правовое регулирование такой формы, как собрание граждан. Анализ нормы, содержащейся в ст. 29 ФЗ № 131, показывает, что собрание следует рассматривать в двух значениях: как форму участия населения в осуществлении местного самоуправления и как форму реализации территориального общественного самоуправления. В каждом из названных вариантов проведения собрания его конечный результат имеет разную юридическую силу. В том случае, если собрание проводится как форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, а также обсуждения вопросов внесения инициативных проектов и их рассмотрения, оно может принимать обращения к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Если же собрание проводится как форма территориального общественного самоуправления, оно принимает решения по вопросам, отнесенным к его компетенции уставом территориального общественного самоуправления.

Что касается самого территориального общественного самоуправления, то его правовое регулирование в ФЗ № 131 резко отличается от всех предыдущих законодательных актов, регламентирующих местное самоуправление. В действующем законе получили правовое решение вопросы о порядке создания ТОС, его компетенции, порядке определения территории действия, регистрации, формах осуществления. Остались прежними лишь определение ТОС, а также требование, согласно которому в муниципальном образовании уставом или нормативным правовым актом должны быть определены порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления.

Следует обратить внимание на то, что в ФЗ № 131 существенно расширен ряд форм, в которых население может принимать участие в осуществлении местного самоуправления. К числу таких форм относятся: опрос граждан, публичные слушания, инициативные проекты и конференции. Каждая из этих форм имеет свое назначение и может применяться в муниципальном образовании согласно правилам, предусмотренным в уставе муниципального образования или специальном нормативном правовом акте представительного органа муниципального образования. Анализ существующей палитры форм непосредственной демократии, которые могут быть применимы в Российской Федерации, показывает, что самый широкий спектр таких форм закреплен на уровне муниципальном. И это связано прежде всего с природой местного самоуправления как формы публичной власти, обеспечивающей деятельность населения по решению вопросов местного значения. Более того, перечень форм непосредственной демократии на муниципальном уровне не является исчерпывающим. Согласно ст. 33 ФЗ № 131 граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, ФЗ № 131 и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации.

Но обратимся к проекту Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесенном в декабре 2021 г.

в Государственную Думу Федерального Собрания РФ и находящемуся пока на рассмотрении указанного органа власти.

Разработчики законопроекта разделили все формы управления, в которых непосредственно участвует население путем принятия решений или их обсуждения, на две группы: формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления (к ним отнесли референдум, муниципальные выборы, сход граждан и территориальное общественное самоуправление), а также формы участия населения в осуществлении местного самоуправления (и к ним отнесли опрос, публичные слушания, общественные обсуждения, собрание граждан, инициативные проекты, старосту сельского населенного пункта). Перечень приведенных демократических форм и в анализируемом проекте остается открытым.

Однако вызывает вопрос оправданность такого распределения форм по указанным группам. Так, согласно проекту, территориальное общественное самоуправление отнесено к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Тем не менее, если мы относим территориальное общественное самоуправление к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления, то решения принимаемые собраниями жителей организованного ТОС или органами ТОС должны иметь ту же юридическую силу, что и решения, принятые на референдуме или органами местного самоуправления. Но природа территориального общественного самоуправления иная, оно не обладает властными полномочиями, в рамках которых могли бы приниматься муниципальные правовые акты, имеющие обязательную силу. В этой связи неуместно рассматривать ТОС в одной группе с формами непосредственного осуществления местного самоуправления.

Обращает на себя внимание и тот факт, что в предлагаемом проекте отсутствует такая форма, как голосование по отзыву депутата или выборного лица местного самоуправления, тем самым разработчики проекта лишили население муниципального образования одного из средств контроля за деятельностью депутатов или выборных должностных лиц муниципального образования.

Подводя итог, следует отметить, что система форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в нем прошла в своем развитии уже значительный путь. И если в начале становления законодательства о местном самоуправлении эти формы были лишь обозначены и шла наработка их применения в практике муниципальных образований, подкрепленной результатами муниципального правотворчества, то с принятием ФЗ № 131 перечень этих форм и их правовое регулирование на федеральном уровне значительно расширились, составив в целом систему средств участия населения в решении вопросов местного значения.

Список литературы

1. Закон РФ от 06.07.1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

2. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

3. Федеральным законом от 08.07.2024 г. № 168 «О внесении изменений в статью 25.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2024. № 29 (часть II). Ст. 4097.

4. Закон Республики Мордовия от 18.07.2000 г. № 37-3 «О Территориальном общественном самоуправлении в Республике Мордовия» (утратил силу) // Вед. Государственного Собрания Республики Мордовия. 2001. № 5-7.

5. Закон Тюменской области от 29.11.1995 г. № 16 «О местном самоуправлении» (утратил силу) // Тюменские известия. 1995. 21 дек.

6. Шугрина Е.С. Территориальное общественное самоуправление в России: институт власти или институт гражданского общества // Вестник Академии права и управления. 2017. № 1. С. 12-22.

7. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФА-М, 2024. 408 с.

РОЛЬ ИНСТИТУТА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРЕПЛЕНИИ АВТОРИТЕТА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ[*]

Т.Н. Михеева, профессор кафедры, доктор юридических наук
С.Е. Михайлов, старший преподаватель
(Марийский государственный университет)

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) как особая форма участия населения в осуществлении местного самоуправления известно в муниципальной практике уже более тридцати лет. Однако до сих пор имеется немало вопросов, касающихся не только научно-теоретического определения ТОС, но и подходов к его месту и роли в осуществлении муниципальной власти. В отечественной науке нет однозначного ответа, что же первично по своей природе, ТОС как форма самоорганизации населения муниципального образования или местное самоуправление как особая форма организации публичной власти. Однако исследователи единодушны в том, что роль ТОС как формы добровольного участия граждан в осуществлении местного самоуправления, инструмента влияния на решения, принимаемые властью, и механизма повышения качества жизни в муниципальном образовании, за последнее десятилетие существенно возросла. Так, 17 мая 2024 г. на открытии первого Международного юридического форума «Марий Эл - 2024» сенатор от Республики Марий Эл, заместитель Председателя Совета Федерации К.И. Косачев подчеркнул роль ТОС в повышении уровня доверия населения к институтам публичной власти[1].

Действительно, в условиях, когда коллективный Запад всеми силами стремится дестабилизировать политическую обстановку в стране, ТОС играет важную роль в формировании и поддержании высокого уровня доверия граждан к органам власти. ТОС представляет собой форму самоорганизации жителей определенной территории для решения вопросов местного значения. Оно действует на принципах добровольности, законности, гласности и самостоятельности.

Одной из ключевых функций ТОС выступает взаимодействие с органами власти различных уровней для улучшения качества жизни населения. Благодаря участию граждан в принятии решений и непосредственном управлении территорией, их индекс доверия к местным властям значительно возрастает. Население видит, что его мнение учитывается, а его активность и участие имеют для управления муниципальной территорией реальное значение.

Что же такое территориальное общественное управление? Норма ст. 27 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131- ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[2] гласит, что под ТОС понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, а также в расположенных на межселенной территории населенных пунктах (либо на части их территории) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Данный подход к определению ТОС не отражает в полной мере его природу и подвергается обоснованной критике. Так, в частности, профессор Г.Н. Чеботарев считает некорректным определение ТОС через самоорганизацию, ведь под ней понимается некий процесс, деятельность граждан, связанная с участием в решении вопросов местного значения. Согласно вышеназванному Закону ТОС в соответствии со своим уставом может являться юридическим лицом, в связи с чем подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации. В этом случае остается открытым вопрос, как у процесса (деятельности) может быть устав[3]. С данной точки зрения позиция Г.Н. Чеботарева видится вполне объективной.

За свою историю ТОСы прошли долгий путь от первых, почти стихийных, собраний граждан в микрорайоне Братеево города Москва до четко структурированных объединений по месту жительства. Однако все ТОСы объединяет одно - они появляются там и тогда, где и когда власть в силу различных, зачастую объективных причин неспособна решать возложенные на нее задачи. Так, Ц.А. Ямпольская рассматривает ТОС, с одной стороны, как форму общественной активности и инициатив населения, с другой - как форму участия граждан в управлении делами государства ввиду их связи между собой единым интересом, возникающим из совместного удовлетворения бытовых и

[*] Михеева Т.Н. Роль института территориального общественного самоуправления в укреплении авторитета публичной власти в современных условиях / Т.Н. Михеева, С.Е. Михайлов // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2024. - № 12. - С. 92-95

иных социально-культурных потребностей, обусловленных общностью условий жизни[4]. В настоящее время они рассматриваются не только как помощники, но и как партнеры органов публичной власти в решении установленных законодательством вопросов местного значения.

В контексте предлагаемого проектом федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»[5] подхода к определению местного самоуправления роль ТОС по более активному вовлечению граждан в решении вопросов местного значения видится весьма актуальной. Так, названный проект понимает под местным самоуправлением «признаваемую и гарантируемую Конституцией Российской Федерации форму самоорганизации граждан в целях самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения) в пределах полномочий, предусмотренных в соответствии с Конституцией Российской Федерации настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами». При этом стоит отметить, что приведенное определение подвергается научным сообществом конструктивной критике[6].

В контексте сказанного весьма интересной представляется позиция профессора Г.Н. Чеботарева, согласно которой общий смысл конституционных новелл дает основание утверждать, что намечено возвращение в определенной степени к советской системе построения власти (в части взаимоотношений государственной и местной властей), но уже в новой оболочке. Если дополнить предлагаемую модель территориальной организации публичной власти реальным общественным территориальным самоуправлением, передав ему законами ряд дополнительных полномочий, можно сформировать эффективно действующую систему единой публичной власти[7].

При этом, однако, необходимо учитывать, что ТОС представляет собой форму добровольного участия граждан в осуществлении местного самоуправления (что подчеркивается в его названии термином «самоорганизация»). Между тем местное самоуправление, и согласно действующему законодательству и новому законопроекту, осуществляется на всей территории Российской Федерации, то есть является обязательным институтом, мы бы даже подчеркнули - конституционным институтом. Кроме того, следует подчеркнуть, что наделение ТОС отдельными властными полномочиями без его согласия представляется недопустимым, Думается, что ТОС не может и не должно подменять собой органы местного самоуправления. Хотя реальное соединение ТОС с осуществлением элементов государственного управления общими делами позволит консолидировать публичную власть, укрепить взаимодействие с общественной властью, являющейся разновидностью публичной власти[8].

Особый интерес ТОСы также представляют в создаваемых согласно утвержденному Правительством Российской Федерации перечню инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года[9] агломерациях городов. Как отмечает Д. Журавлев, научный руководитель Института региональных проблем, «агломерации - это не только большие города, но и территории между ними, которые будут заполняться небольшими коттеджными поселками»[10]. В этой связи роль территориального общественного самоуправления, выполняющего отдельные функции публичной власти на поселенческом уровне, видится весьма актуальной.

Анализ и осмысление роли ТОС позволяет обобщить и актуализировать его современное состояние не только в муниципальном правовом поле, но и с учетом новых тенденций через призму взаимодействия данного института с публичной властью:

1. Расширение возможностей участия граждан в управлении: люди чувствуют свою ответственность за происходящее на своей территории проживания и принимают активное участие в решении местных проблем. Это создает ощущение сопричастности и позволяет жителям влиять на принимаемые органами публичной власти решения.

2. Закономерный эффект повышения эффективности управления: гражданское участие помогает выявить и решить проблемы быстрее и эффективнее. Через ТОС жители получают возможность донести свои потребности и пожелания до властей, что способствует более оперативному реагированию на возникающие вопросы.

3. Реализация общественных инициатив: ТОС стимулирует развитие гражданского общества, создавая условия для реализации социальных проектов и инициатив. Это способствует улучшению инфраструктуры, благоустройству территорий, организации культурных мероприятий и социальной поддержки.

4. Выполнение образовательной функции: работа в рамках ТОС способствует повышению грамотности населения и чувства ответственности. Участники ТОС учатся решать коллективные задачи, находить компромиссы и принимать ответственные решения.

5. Реализация принципов демократии: деятельность ТОС направлена на реальное осуществление таких демократических принципов, как равноправие, свобода мнения и выбора, участие граждан в процессе принятия решений. Это формирует атмосферу доверия и уважения между населением и властью.

6. Экономия бюджетных средств: активная работа ТОС позволяет экономить государственные ресурсы за счет привлечения волонтеров и спонсорской помощи для решения отдельных вопросов местного значения, преимущественно в сфере жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства территории проживания, охраны общественного порядка.

7. Защита интересов населения: через ТОС граждане получают еще один инструмент защиты своих интересы и прав, обеспечения соблюдения законов и нормативных актов. В данном случае ТОС выступают в качестве связующего звена между гражданами и органами публичной власти.

8. Общественный контроль за деятельностью власти: ТОС может контролировать выполнение решений, принятых на уровне местной власти, что снижает вероятность коррупционных действий, социальную напряженность и повышает прозрачность работы органов власти. В данном контексте следует отметить, что основным движущим фактором создания ТОС, несомненно, являются меры стимулирования со стороны региональной и муниципальной власти. Данные меры могут быть как административными, так и экономическими. В рамках административных формируются модели эффективного взаимодействия иерархично соподчиненных ТОС, а также взаимодействия ТОС с депутатами и местной администрацией. Формируемые в границах избирательных округов ТОСы становятся площадками содействия депутатам в работе с населением, в том числе по сбору наказов и контролю за их исполнением[11].

9. Информационная открытость: деятельность ТОС способствует информационной открытости органов власти, так как граждане имеют доступ к информации о планах и действиях местной администрации.

10. Культурное обогащение: организация культурных и спортивных мероприятий, праздников и фестивалей укрепляет чувство единства и принадлежности к сообществу, что также способствует повышению уровня доверия.

На основании проведенного исследования можно сделать следующие выводы. На сегодняшний день ТОС выступает важным звеном в системе взаимодействия населения и органов власти. Его деятельность способствует формированию и поддержанию высокого уровня доверия граждан к местным и региональным властям. Необходимо отметить, что доверие является достаточно важной конституционно-правовой категорией, которой отечественными учеными-конституционалистами уделяется особое внимание[12]. Представляется, что у института территориального общественного самоуправления есть большой потенциал к дальнейшему развитию и укреплению. В этом смысле имеются понимание и поддержка со стороны органов публичной власти, сознающих значимость активного участия граждан в управлении и решении локальных проблем.

[1] См.: В Марий Эл начал работу первый Международный юридический форум «Марий-Эл-2024» // https://mari-el.gov. ru/republic-state-bodies/ombudsman/news/v-mariy-el-nachal-rabotu-pervyy-mezhdunarodnyy-yuridicheskiy-forum-mariy-el-2024/ (дата обращения: 18.09.2024).

[2] СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

[3] См.: Чеботарев Г.Н. Актуальные проблемы муниципального права. М.: Норма; ИНФРА-М, 2017. С. 26-27.

[4] См.: Ямпольская Ц.А. Органы общественной самодеятельности среди других форм общественной активности граждан // Общественные организации и органы общественной самодеятельности. М., 1985. С. 34.

[5] Законопроект № 40361-8 принят в первом чтении 25.01.2022 // https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8.

[6] См.: Михеева Т.Н. К вопросу о понятии местного самоуправления: новации и противоречия нового закона // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2022. № 2. С. 10-12; Широков А.Н., Юркова С.Н. МСУ: большая реформа или упразднение» // Бюджет. 2022. № 1. С. 70-74.

[7] См.: Чеботарев Г. Н. Особенности регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 7. С. 33-37.

[8] См.: Чеботарев Г.Н. Муниципальная власть в единой системе публичной власти // Муниципальная власть, местное самоуправление. 2022. №1. С. 59.

[9] Распоряжение Правительства РФ от 6 октября 2021 г. № 2816-р «Об утверждении перечня инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года» // СЗ РФ. 2021. № 41. Ст. 7051.

[10] Цит. по: Пузанов А.С. Правительство расселит миллионы россиян по агломерациям // https://www.urbaneconomics.ru/ centr-obshchestvennyh-svyazey/news/pravitelstvo-rf-rasselit-milliony-rossiyan-po-aglomeraciyam.

[11] См.: Давыдов А.А. Муниципально-правовая природа, понятие и особенности территориального общественного самоуправления // Теория и практика местного самоуправления. 2021. № 8. С. 26.

[12] См.: Комарова В.В. Конституционно-правовая доктрина «доверие» в научной школе российского конституционализма // Вестник университета им. О.Е. Кутафина, 2022. № 6. С. 29-38.

ДЕСЯТИЛЕТИЕ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ. ИТОГИ И ВЫЗОВЫ[*]

М.С. Михайлова

В конце сентября Центр инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России провел VI Всероссийскую конференцию «10 лет инициативному бюджетированию: итоги и вызовы». В рамках события прошли панельные сессии, где участники обсудили проблемы развития механизма. Также состоялась торжественная церемония награждения победителей VIII Всероссийского конкурса инициативных проектов.

Как все начиналось

Как отметил директор НИФИ Минфина России В.С. Назаров, инициативное бюджетирование - это прежде всего финансовая технология. Поэтому логично, что ведущая роль в развитии этого инструмента принадлежит Министерству финансов РФ. «Мероприятия по развитию инициативного бюджетирования вошли в ведомственную программу «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». И логично, что для реализации этих мероприятий Минфин привлек свой профильный институт», - сказал Назаров.

Он также подчеркнул, что бренд «Инициативное бюджетирование» последовательно объединял ранее разрозненные практики активистов, которые были вовлечены в процессы гражданского участия, и способствовал созданию необходимой нормативно-правовой и методологической базы. Важной вехой стало заседание рабочей группы, состоявшейся в здании Правительства РФ в 2014 году. По словам замминистра финансов РФ А.М. Лаврова, за прошедшее десятилетие с помощью механизма ИБ было воплощено в жизнь порядка 200 тысяч проектов, а количество субъектов РФ, в которых реализуются инициативные проекты, возросло с 16 до 78.

«Десять лет назад термин впервые прозвучал в официальных документах. Но сама по себе практика имеет более глубокие корни. Такие механизмы в России существовали давно и начали развиваться под разными названиями. В итоге они оформились в новаторскую, исключительно российскую практику, какой нет ни в одной стране мира», - заявил Лавров.

В 2020 году Россия стала первой страной, которая на национальном уровне приняла закон[1], устанавливающий правовые основы для реализации проектов инициативного бюджетирования. По словам замминистра, сейчас такие законы приняты в Узбекистане, во взаимодействии с Минфином РФ и НИФИ реализуются пилотные проекты в Армении и Кыргызстане, большой интерес к этой тематике проявляют страны БРИКС. Что интересно, в Бразилии, которая является родиной партисипаторного бюджетирования, механизм никак не формализован.

В России этот инструмент востребован и постоянно увеличивает масштабы своего применения. Сегодня, по словам Лаврова, инициативное бюджетирование является также одним из драйверов интеграции новых регионов в финансовую систему России.

Генеральный директор Союза финансистов России Е.А. Волкомурова напомнила, что все начиналось с такого маленького проекта, как «Бюджет для граждан», который финансисты страны начали «раскачивать» при поддержке Минфина России. «Мы понимали, что это не просто дополнительный источник финансирования для благоустройства территорий, для проведения культурных мероприятий, а это объединение граждан и маленького, и большого населенного пункта. Это большое дело, когда люди сами планируют, сами составляют смету, когда знают, какой результат от этого будет. Понимая это, мы видим, какое большое будущее у этого проекта», - подчеркнула она.

Стоит отметить, что в этом году на VIII Всероссийский конкурс инициативных проектов поступило 1117 заявок из 52 субъектов РФ. За представленные проекты проголосовало 269 тысяч человек. Комиссия определила 18 призеров в шести номинациях - помимо дипломов они получили денежные сертификаты на сумму от 50 до 150 тысяч рублей.

Эти средства они смогут использовать для реализации своих будущих идей.

ИБ в регионах

В ходе панельных дискуссий регионы поделились данными об итогах реализации инициативных проектов, новациями и предложениями по развитию практики. Так, в Новгородской области, которая является одним из лидеров реализации механизма, инициативное бюджетирование было внедрено в 2018 году. Как отметил Е.В. Богданов, первый заместитель губернатора Новгородской области, регион работает с инициативными проектами по пяти направлениям. Это проект поддержки местных инициатив (ППМИ), ТОС, проекты «Наш выбор», «Народный бюджет», «Безопасные и качественные дороги» (рисунок). В 2020 году по инициативе губернатора они были

[*] Михайлова М.С. Десятилетие инициативного бюджетирования. Итоги и вызовы / М.С. Михайлова // Бюджет. – 2024. - № 10. – С. 74-77

объединены в единый проект «Программа губернатора «Инициативное бюджетирование». Его цель - создать единую систему информирования граждан, а также мониторинга и проведения итоговых конференций по всем проектам. Сегодня в регионе реализовано свыше 2,2 тысячи гражданских инициатив, на которые направлено свыше 2 миллиардов рублей, а ежегодное количество благополучателей составляет не менее 160 тысяч человек.

«Новгородская область является одним из немногих субъектов, в которых инициативное бюджетирование зашито в стратегию развития региона. Мы, чиновники, всегда думаем, что лучше знаем, куда тратить деньги. Но практика научила нас, что не нужно думать за людей, нужно, чтобы граждане помогали нам в этих вопросах», - подчеркнул заместитель губернатора.

Рисунок. Итоги реализации проектов инициативного бюджетирования в Новгородской области за 2018–2013 гг.

В 2024 году в рамках губернаторской программы Новгородская область планирует реализовать 352 инициативы (бюджетное финансирование составит порядка 222 миллионов рублей). Сегодня в инициативных проектах, реализуемых на территории области, участвует почти 20% населения. Такого высокого уровня участия удалось достичь в том числе благодаря новациям - внедрению рейтинга МСУ по развитию инициативного бюджетирования и обеспечению населенных пунктов численностью до 100 человек услугами связи за счет денежных средств, поступивших от уплаты налога на профессиональный доход.

По словам и. о. министра финансов Республики Саха (Якутия) И.И. Алексеева, реализация проектов с участием граждан в регионе началась еще в 2000 году с проекта «2000 добрых дел». Но непосредственное начало работы механизма инициативного бюджетирования было положено в 2016 году с внедрением ППМИ. За восемь лет было реализовано более 2,5 тысячи проектов в 445 муниципальных образованиях. Доля участия граждан составила 17%, стоимость проектов - 5,5 миллиарда рублей, субсидии из ГРБС - 3,7 миллиарда рублей. Сегодня все проекты по благоустройству населенных пунктов объединены в проект «Родные города и села». Со следующего года в республиканском законодательстве произойдут изменения, позволяющие финансировать в рамках механизма ИБ спортивно-оздоровительные мероприятия.

В Санкт-Петербурге практики общественного участия были запущены также в 2016 году. За время реализации инициативных проектов количество их участников с 660 человек в 2016 году выросло до 15,8 тысячи человек в 2023 году. Как отметила С.А. Енилина, председатель комитета финансов Северной столицы, механизм существенно поменял принципы взаимодействия власти с населением - если раньше финансовый орган был настроен на работу с ГРБС, то благодаря инициативному бюджетированию финансисты стали непосредственно соприкасаться с благополучателями. В Санкт-Петербурге функционирует несколько практик инициативного бюджетирования, нацеленных на разные задачи и аудитории. Под каждый проект для лучшего взаимодействия с гражданами созданы свои информационные ресурсы: сайты проектов «Твой бюджет», «Твой бюджет 2.0», «Твой бюджет в школе», страницы в социальных сетях для проектов «Твой бюджет - Санкт-Петербург», «Твой бюджет в школах», «Твои финансы - Санкт-Петербург», также работает портал «Открытый бюджет». В 2022 году практика была внедрена в работу органов местного самоуправления. Так, из проекта «Твой бюджет», построенного по территориальному признаку, выделился самостоятельный отраслевой проект «Твой бюджет. Благоустройство», оператором которого является Комитет по благоустройству Санкт-Петербурга.

В Ульяновской области инициативное бюджетирование развивается с 2015 года по двум направлениям: региональная практика (ППМИ) и муниципальные практики («Народный бюджет», «Инициативные проекты»). ППМИ регион реализует в рамках стратегического, программного

и проектного управления: стратегии социально-экономического развития, государственной программы «Управление государственными финансами», регионального приоритетного проекта «Поддержка местных инициатив на территории Ульяновской области». С 2015 по 2024 год количество конкурсных заявок выросло с 47 до 181, а число муниципальных образований, участвующих в инициативных проектах, - с 46 до 167. Существенно выросло и количество благополучателей - с 54,9 тысячи до 148,4 тысячи человек. Как отметил губернатор Ульяновской области А.Ю. Русских, после старта муниципальных практик население стало активнее включаться в процесс на всех этапах реализации инициатив. Муниципальные проекты дали толчок к укреплению гражданского самосознания людей и формированию большого количества новых органов территориального общественного самоуправления.

О внедрении и развитии практик участия граждан в бюджетном процессе рассказала В.Н. Сухих, министр финансов Удмуртской Республики. В регионе действует три механизма партисипаторного бюджетирования: конкурс «Наша инициатива», молодежное инициативное бюджетирование «Атмосфера» и инклюзивное инициативное бюджетирование «Без границ». За каждым направлением в муниципальных образованиях республики закреплены кураторы. Особого внимания заслуживает МИБ «Атмосфера», которое было интегрировано во всероссийский конкурс программ комплексного развития молодежной политики в регионах России «Регион для молодых». По словам Сухих, конкурсный отбор смогли пройти семь проектов, благодаря чему республика получила дополнительные средства из федерального бюджета в размере более 8 миллионов рублей.

Будущее проекта

Как напомнил председатель Комитета Государственной Думы по молодежной политике А.П. Метелев, в прошлом году Президент России поручил расширять практику инициативного бюджетирования. В этом году они стали частью стратегии молодежной политики и стратегии повышения финансовой грамотности. «В Стратегию молодежной политики до 2030 года, которая утверждена президентом, наш комитет внес целый блок, посвященный инициативному бюджетированию. У стратегии будут региональный и муниципальный уровни, которые в значительной степени распакуют технологию. Вместе с губернаторами регионов мы, как комитет, продвигаем этот финансовый механизм, и многие субъекты закладывают дополнительные средства на эту практику. Недавно мы внесли на рассмотрение проект нового федерального закона о молодежной политике, где одним из направлений и полномочий органов власти станет инициативное бюджетирование на муниципальном и региональном уровнях. И очень важно, что у этого направления появятся свои профильные программы, мероприятия и задачи», - сказал Метелев.

Таблица. Динамика финансовых показателей ИБ

Параметры	2022	2023
Общая стоимость проектов ИБ, в том числе:	44 668	58 496
бюджеты субъектов РФ	23 894 (54%)	25 759 (44%)
федеральный бюджет	9963 (22%)	13 824 (24%)
муниципалитеты	7552 (17%)	13 364 (23%)
население	1542 (3,4%)	1265 (2,1%)
юридические лица	706 (1,6%)	3078 (5,3%)
инициативные платежи	802 (1,9%)	1204 (2%)

«Сегодня мы отмечаем обновление этой финансовой технологии - внедряются народные облигации, краудфайдинг и другие новации», - подчеркнул руководитель Центра инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России В.В. Вагин. По его словам, в 2023 году средний размер субсидии из бюджета субъекта на один реализованный проект составил 0,77 миллиона рублей, что соответствует среднему показателю по этой статье за все годы реализации практики. Но с 2016 по 2023 год средняя стоимость одного реализованного проекта выросла почти двукратно - с 0,8 миллиона рублей до 1,74 миллиона рублей. Незначительно, но вырос процент отчислений из муниципальных бюджетов. Активно растет объем помощи юридических лиц, которые все чаще вкладываются в инициативные проекты (таблица).

«Особенность России в том, что инициативное бюджетирование стало возможным благодаря поддержке регионов. И главными источниками финансирования инициативных проектов по-прежнему являются бюджеты субъектов. Собранная нами статистика помогает сделать вывод, что инициативное бюджетирование сегодня - это финансовая технология, которая позволяет реализовать небольшие проекты», - отметил Вагин. Однако, подчеркнул эксперт, далеко не факт, что она должна ограничиваться только существующими рамками. Активные дискуссии на эту тему продолжаются.

[1] Федеральный закон от 20.07.2020 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

К ВОПРОСУ О ВЛИЯНИИ ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ФОРМИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИХ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ[*]

С.Г. Соловьев, заведующий кафедрой, доктор юридических наук, профессор
(Южно-Уральский государственный университет (Национальный исследовательский университет)

В работе проведен анализ теоретических и практических проблемных правовых вопросов, обусловленных влиянием правового механизма формирования муниципальных общественных палат на эффективность их дальнейшего функционирования. В целях совершенствования современного механизма формирования муниципальных общественных палат в исследовании предложен комплекс правовых мер, направленных на совершенствование содержания соответствующих правовых конструкций.

В настоящее время в современной системе российского местного самоуправления все четче проявляется общемировая тенденция, в соответствии с которой в гражданском обществе на уровне муниципалитетов все большую значимость приобретает институт муниципальных общественных палат [8, p. 46; 9, p. 253], которые в российском формате, по своей сути, являются формой участия населения в осуществлении народовластия на местном уровне, концептуально производной от Общественной палаты РФ и общественных палат субъектов Российской Федерации, созданных во всех российских регионах в период с 2005 года. При этом процедура формирования большинства общественных палат муниципальных образований, как правило, во многом копирует порядок формирования общественных палат соответствующих субъектов Российской Федерации, закрепленный в ст. 8 Федерального закона от 23.06.2016 № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации».

Однако анализ практики функционирования муниципальных общественных палат показывает, что перечень вопросов их деятельности, задачи, уровень решаемых проблем, методы и формы работы обладают значительной спецификой в сравнении с аналогичными показателями общественных палат субъектов Российской Федерации. Указанная специфика обусловлена тем, что муниципальные общественные палаты осуществляют свою деятельность на самом нижнем муниципальном уровне российской публичной власти, должны максимально в своей деятельности быть приближенными к населению и обеспечивать оптимальное представительство интересов местных жителей и других участников муниципальных общественных процессов, максимальную неформализованность форм своей деятельности и минимальную ангажированность от органов публичной власти, а также существующих официальных политических институтов.

Решению указанных задач отнюдь не способствует уподобление порядка формирования муниципальных общественных палат порядку формирования региональных общественных палат, которые, по своей сути, являются более формализованными структурами, созданы для решения вопросов уровня региона, что закономерно предполагает соответствующую специфику формирования их состава и особенности форм их деятельности.

В связи с вышеуказанным в рамках настоящего исследования предполагается рассмотреть сущностные характеристики основных процедурных схем формирования состава муниципальных общественных палат, проанализировать их достоинства и недостатки, предложив в целях нормативного закрепления механизмов формирования составов муниципальных общественных палат, обеспечивающих решение поставленных перед ними задач, перспективные направления совершенствования соответствующих процедурных конструкций, закрепленных в региональных и муниципальных нормативных правовых актах.

Методология исследования. Основываясь на анализе теоретических подходов и имеющегося опыта практической реализации правовых конструкций, нормативно регламентирующих процедурные механизмы формирования муниципальных общественных палат, в рамках настоящего исследования предпринята попытка (при помощи диалектического, логического, исторического, формально-юридического метода научного познания с применением эталонного, ценностного, системного, функционального и информационного подхода) проанализировать проблемные правовые аспекты существующих процедурных механизмов формирования муниципальных общественных палат, исследовать их влияние на эффективность последующего функционирования муниципальных общественных палат в целях выдвижения перспективных направлений совершенствования содержания соответствующих правовых конструкций.

[*] Соловьев С.Г. К вопросу о влиянии правового механизма формирования муниципальных общественных палат на эффективность их функционирования / С.Г. Соловьев // Современное право. - 2024. - № 10. - С. 18-22

Правовой механизм формирования муниципальных общественных палат: проблемные вопросы. Анализируя правовой механизм формирования муниципальных общественных палат, следует исходить из того, что основные элементы данного механизма должны быть концептуально сориентированы на достижение целей, для которых создаются общественные палаты муниципалитетов. При этом, исходя из анализа накопленного нормативного материала и практики функционирования муниципальных общественных палат, в качестве указанных целей обычно выделяются следующие:

- организация диалога между населением и органами власти;
- осуществление общественного контроля;
- согласование интересов различных социальных групп;
- выдвижение и поддержка гражданских инициатив;
- проведение общественных обсуждений общественно значимых вопросов и проектов решений органов местного самоуправления;
- проведение общественной экспертизы проектов муниципальных нормативных правовых актов;
- выработка рекомендаций органам местного самоуправления [1, с. 56; 3, с. 91; 4, с. 48; 6, с. 38].

Очевидно, если исходить из вышеуказанной системы целеполагания в отношении муниципальных общественных палат, то в качестве приоритетных кандидатов в их состав должны рассматриваться местные жители, обладающие соответствующими компетенциями и навыками. Однако на практике объективный отбор кандидатов в муниципальные общественные палаты осложняется рядом скрытых факторов, связанных с определенными качествами потенциальных кандидатов. В связи с этим, наряду с рассмотрением содержания отмеченных факторов, есть смысл проанализировать основные категории кандидатов в члены муниципальных общественных палат.

В качестве первой категории указанных кандидатов следует выделить жителей соответствующего муниципального образования, обладающих документально подтвержденным и официально признанным экспертным уровнем знаний в определенных вопросах местной жизни. Данная категория кандидатов, которая может быть обозначена как «эксперты», позволяет муниципальной общественной палате рассматривать возникающие вопросы на серьезном экспертном уровне и формировать обоснованные, конструктивные предложения по решению анализируемых проблем. Эксперты объективно улучшают имидж соответствующей муниципальной общественной палаты. Однако при этом, обладая собственной независимой позицией, они нередко выступают с критикой решений руководящих должностных лиц соответствующего муниципалитета, что часто препятствует выстраиванию конструктивных отношений с представителями муниципальной власти и создает для них определенные проблемы при похождении соответствующих согласовательных процедур при формировании состава муниципальных общественных палат.

Ко второй категории кандидатов в члены муниципальной общественной палаты относятся местные жители, занимающиеся практической реализацией тех или иных общественных проектов за счет различных источников средств. Это могут быть их собственные средства, средства от грантов, полученных из бюджета Российской Федерации, бюджета субъекта Российской Федерации, бюджета муниципального образования, а также средства физических и юридических лиц, зарегистрированных как в Российской Федерации, так и за ее пределами. Данная категория кандидатов в члены муниципальных общественных палат может быть обозначена как «общественники». Они, как правило, очень активно лоббируют в общественных палатах решение интересующих их проблем, способствуют практическому участию муниципальных общественных палат в решении проблемных местных вопросов, а также осуществляют активное взаимодействие с местными жителями.

При этом их общественная активность может носить как позитивную, так и деструктивную направленность в зависимости от их целевых установок, определяемых как их собственными воззрениями, так и субъектами, осуществляющими финансирование их деятельности. Именно направленность их деятельности в значительной мере определяет характер их взаимоотношений с муниципальными властями и во многом определяет вероятность прохождения данных кандидатур в состав муниципальных общественных палат.

Третья категория кандидатов в члены муниципальных общественных палат представляет собой авторитетных местных жителей, представляющих определенные социальные или профессиональные группы или крупные трудовые коллективы. Как правило, «авторитетные жители» общественной деятельностью на регулярной основе не занимаются и имеют заслуги в областях, напрямую не связанных с вопросами местного значения. Однако, так как они пользуются уважением местных жителей, к их мнению прислушиваются, и это, несомненно, способствуют повышению

авторитета соответствующих муниципальных общественных палат, что обеспечивает беспроблемное прохождение ими процедур отбора в состав соответствующих палат.

К четвертой категории кандидатов в члены муниципальных общественных палат следует отнести местных жителей, которые к работе в составе муниципальных общественных палат относятся как «трамплину» в развитии их карьеры, позволяющему установить нужные связи и выйти на непосредственное взаимодействие с первыми лицами муниципалитетов. Данная категория кандидатов, которая может быть обозначена «карьеристами», как правило, активно берется за любые перспективные направления в деятельности муниципальных общественных палат и определенное время работает в их рамках. Естественно, они предельно лояльно относятся к предложениям, установкам и решениям руководства муниципалитета, что обеспечивает им соответствующую поддержку при прохождении процедур отбора в состав муниципальных общественных палат.

Очевидно, что в условиях нормативно не ограниченной самостоятельности руководства муниципалитетов в вопросе определения схемы формирования соответствующей общественной палаты [5, с. 64] выбор кандидатов в муниципальные общественные палаты осуществляется исходя из приоритетных для руководства муниципалитета целей деятельности.

Если приоритетной целью деятельности общественной палаты в муниципалитете является беспрекословная поддержка решений муниципальных властей, то в таком случае закономерно выбирается схема, обеспечивающая формирование максимально лояльного и подконтрольного органа. Исходя из анализа практики функционирования общественных палат муниципалитетов, можно утверждать, что на достижение указанной цели работают схемы, предполагающие введение руководителем муниципалитета в состав общественной палаты преимущественно «управляемых общественников», «лояльных местных авторитетов», «подконтрольных карьеристов», проводимое путем назначения всех членов общественной палаты либо одной трети членов общественной палаты, которые в порядке кооптации выбирают оставшиеся две трети предварительно согласованных с руководством муниципалитета членов общественной палаты [2, с. 57; 6, с. 39].

Если же перед общественной палатой муниципалитета ставится задача создания независимой авторитетной диалоговой площадки между властью и населением в целях анализа муниципальных проблем и выработки обоснованных предложений по их решению, консолидации местного населения и вовлечения его в решение вопросов местного значения, то в таком случае избирается схема формирования муниципальной общественной палаты, предполагающая включение в ее состав преимущественно «квалифицированных экспертов» и «авторитетных общественников» путем делегирования представителей от широкого спектра значимых субъектов муниципальных общественных отношений. Исходя из анализа муниципальной практики в сфере формирования общественных палат, к числу подобных субъектов следует отнести главу муниципального образования, местный представительный орган, местные общественные организации и профессиональные объединения, региональную общественную палату.

Комплекс правовых мер, направленных на совершенствование правового механизма формирования муниципальных общественных палат. Как отмечает М. Фуко, формирование любых общественных дискурсов обусловлено феноменом проблематизации, т.е. их появление является следствием осознания обществом каких-то значимых для него проблем [7, с. 83]. Соответственно, наметившееся в последнее время достаточно активное обсуждение проблемных вопросов правового механизма формирования муниципальных общественных палат, ведущееся в трудах как теоретиков муниципального права, так и практиков местного самоуправления, свидетельствует о немаловажной роли института муниципальных общественных палат в современной системе российского местного самоуправления. В связи с этим хотелось бы предложить на обсуждение ряд идей, направленных на совершенствование современного правового механизма формирования муниципальных общественных палат.

Во-первых, в целях обеспечения единства подходов к формированию муниципальных общественных палат, ограничения пределов усмотрения руководителей муниципалитетов, гарантированности представительства разных групп местных жителей в составе муниципальных общественных палат и достижения единообразия соответствующих муниципальных правовых актов муниципальных образований в Российской Федерации есть смысл закрепить основные положения, регламентирующие правовой статус и механизм формирования муниципальных общественных палат, в отдельной статье главы 5 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон № 131-ФЗ).

Во-вторых, в целях унификации существующей понятийной базы, связанной с деятельностью муниципальных общественных палат, назрела необходимость нормативно закрепить в ст. 2 Закона

№ 131-ФЗ легальные определения следующих понятий: «муниципальная общественная палата», «муниципальный общественный контроль».

В-третьих, в целях повышения авторитета муниципальных общественных палат, совершенствования каналов их взаимодействия с региональными общественными палатами, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и внедрения механизмов обеспечения их независимости от руководителей муниципалитетов есть смысл нормативно закрепить обязательную квоту региональных общественных палат при формировании составов общественных палат в муниципалитетах.

В-четвертых, в условиях становления российского информационного общества в целях внедрения в механизм формирования муниципальных общественных палат элементов прямого волеизъявления местных жителей предлагается нормативно закрепить обязательную квоту для членов муниципальных общественных палат, избираемых местными жителями посредством электронного голосования в сети Интернет, проводимого на сайте местного представительного органа.

В-пятых, в целях обеспечения уровня компетентности членов муниципальных общественных палат в вопросах местного значения, позволяющего рассматривать поставленные вопросы на серьезном экспертном уровне и формировать обоснованные, конструктивные предложения по решению анализируемых проблем стоит нормативно закрепить квоту для членов муниципальных общественных палат, обладающих документально подтвержденным экспертным уровнем знаний в определенных вопросах местного значения.

В-шестых, в целях установления единых процедурных основ формирования муниципальных общественных палат следует закрепить в Законе № 131-ФЗ основные требования к кандидатам в члены муниципальных общественных палат.

В-седьмых, в целях стимулирования эффективной работы членов муниципальных общественных палат, установления единой концепции обеспечения их деятельности назрела необходимость на федеральном уровне нормативно закрепить основы единого механизма финансирования и материально-технического обеспечения деятельности муниципальных общественных палат.

В заключение проведенного исследования стоит отметить: анализ практики развития и функционирования существующих общественных институтов в системе российского местного самоуправления позволяет сделать вывод, что в ближайшей перспективе роль муниципальных общественных палат в сравнении с другими муниципальными общественными институтами будет с неизбежностью возрастать. При этом для обеспечения эффективности их деятельности (с учетом того обстоятельства, что в последнее время основной дискурс по вопросам местного самоуправления сместился с обеспечения прав населения на его осуществление к вопросам обеспечения эффективности его функционирования) необходимо обеспечить эффективные механизмы формирования состава муниципальных общественных палат, что подтверждает актуальность темы исследования и обуславливает целесообразность проведения дальнейших научных изысканий в указанном направлении.

Список литературы

1. Гончаров В.В. О проблемах и перспективах развития в Российской Федерации института муниципальных общественных палат (советов): конституционно-правовой анализ / В.В. Гончаров, Е.Г. Петренко, С.Ю. Поярков, С.М. Максимова // Право и государство: теория и практика. 2023. № 2 (218). С. 54 - 58.

2. Кокотова М.А. Способы подбора наиболее подходящих членов общественных палат (советов) России и экономических, социальных и экологических советов Франции / М.А. Кокотова // Российский юридический журнал. 2020. № 3. С. 53 - 58.

3. Михеева Т.Н. К вопросу об общественных палатах муниципальных образований / Т.Н. Михеева // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 1. С. 88 - 92.

4. Соловьев С.Г. К вопросу о неопределенном правовом статусе и безразмерном перечне вопросов деятельности муниципальных общественных палат / С.Г. Соловьев // Современное право. 2023. № 10. С. 40 - 45.

5. Соловьев С.Г. Местное самоуправление в России: самоуправление населения или самоуправление муниципальных чиновников / С.Г. Соловьев // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 8. С. 61 - 65.

6. Шишкин С.И. Место общественной палаты муниципального образования в различных моделях местного самоуправления / С.И. Шишкин, Д.А. Сафин // Сибирский юридический вестник. 2020. № 4 (91). С. 34 - 40.

7. Фуко М. Воля к истине: по ту сторону знания, власти и сексуальности / М. Фуко. М., 1996. 448 с.

8. De Vries M.S., Sobis I. Consolidation in local government: An international comparison of arguments and practices // Journal of the Institute of Public Administration of Ireland. 2013. Vol. 61. № 3, pp. 31 - 50.

9. Juraj №., Michiel S. de V. Local Government Structure and Capacities in Europe // Public policy and administration. 2015. Vol. 14. № 3, pp. 249 - 267.

О ТОЛКОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПОНЯТИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОТДЕЛЬНЫХ МЕСТНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ (СОВЕТОВ)[*]

М.А. Кокотова, кандидат юридических наук, доцент
(Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева)

В статье положения Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»[1] (далее - Закон об общественном контроле) рассматриваются через призму практики его реализации местными общественными палатами (советами) в России; при этом внимание уделяется лишь тем моментам, в которых буквальное содержание Закона об общественном контроле и его реализация расходятся.

Данный подход можно обосновывать тем, что «сконструированного правовой системы и ее воспроизводство (инновационное и традиционное)»[2] задаются «действиями и ментальной активностью человека»[3]. В настоящем исследовании он может быть полезен для лучшего уяснения содержания положений Закона об общественном контроле, позволяя принять во внимание их конкретизацию в практике и актах общественных палат (советов), а также расхождения между легальной конструкцией и ее воплощением на практике.

Данные. В настоящем исследовании использованы данные об осуществлении общественного контроля с официальных сайтов местных общественных палат (советов). Их перечень взят с официальных сайтов общественных палат субъектов РФ, перечень сайтов субъектов, в свою очередь, - с сайта Общественной палаты РФ. При этом рассматривались документы не всех российских муниципальных общественных палат (советов), поскольку это составило бы чересчур большой объем данных. Исходя из наработок методологии юридической социологии, сокращение объема исследуемых материалов допустимо с учетом теории вероятности, а «уменьшение объема документов позволит извлечь из каждого больше информации»[4].

Сокращение объема рассматриваемых материалов заключалось в ограничении числа рассмотренных сайтов и количества изученных документов. В выборку были включены данные каждого 20-го сайта; всего проанализированы данные 19 сайтов (т.е. 5% от общего числа сайтов местных общественных палат (советов) РФ). Рассматривались учредительные акты указанных органов по состоянию на 11 сентября 2023 г., а также документы, размещенные в период с 2019 по 2023 г. (т. е. после принятия последних изменений в Закон об общественном контроле). К тому же выложенные ранее документы есть на сайте только одной из рассматриваемых палат[5], поэтому они не учитывались, чтобы объем рассматриваемого материала по разным палатам был примерно равным.

Конструкция общественного контроля по Закону об общественном контроле. Закон об общественном контроле описывает свой предмет следующим образом. Субъектом контроля названы общественные палаты (советы) на всех уровнях власти. Соответственно, Закон не регулирует отношения по осуществлению специализированного общественного контроля (природоохранного, контроля за проведением выборов и т.д.) (ч. 3 ст. 2); данные виды контроля не будут рассматриваться и в настоящей статье. Объект контроля определяется как деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия (ч. 1 ст. 19, ч. 1 ст. 20, ч. 1 ст. 22).

Содержание контроля можно раскрыть через алгоритм его осуществления, который включает следующие этапы:

1. Инициирование контроля.
2. Получение данных о контролируемых объектах.
3. Оценка полученных данных и выведение результатов проверки.
4. Предоставление результатов проверки уполномоченным органам (должностным лицам) и опубликование сведений об осуществленном контроле.

Часть 1 ст. 18 Закона об общественном контроле содержит открытый перечень форм контроля, включающий общественный мониторинг, общественную проверку, общественную экспертизу, общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания.

Описанная схема оставляет довольно многое на усмотрение самих общественных палат (советов), практика которых не только дополняет, но и порой изменяет по ряду позиций

[*] Кокотова М.А. О толковании законодательного понятия общественного контроля в деятельности отдельных местных общественных палат (советов) / М.А. Кокотова // Актуальные проблемы российского права. - 2025. - № 1. - С. 38-47

предусмотренную в Законе об общественном контроле схему. В частности, это касается предмета контроля, перечня субъектов, уполномоченных его инициировать, и порядка опубликования данных о результатах контрольных мероприятий.

Расширение предмета контроля в части круга подконтрольных субъектов. Наиболее принципиальным отличием можно назвать расширение предмета контроля[6]. В статьях 1 и 4 Закона об общественном контроле он определяется как деятельность органов публичной власти, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Однако в практике рассматриваемых общественных палат (советов), помимо деятельности названных субъектов, проверяются также, например, организации общественного питания[7], управляющие организации[8]. Для осуществления этого контроля используется проведение осмотров проверяемых объектов: детских площадок, подъездов многоквартирных домов, мест сбора мусора, т.е. контролируется в том числе территория, обязанности по содержанию которой, в соответствии с ч. 1 и 9 ст. 55.25 Градостроительного кодекса РФ[9], лежат на собственниках многоквартирных домов. Органы же местного самоуправления лишь осуществляют контроль за тем, надлежащим ли образом выполняются эти обязательства. Конечно, можно предположить, что общественные палаты (советы) оценивают в данном случае качество осуществления муниципального контроля, однако это представляется чрезмерно большой натяжкой. Для осуществления подобного контроля потребовалась бы проверка достаточного количества управляющих компаний, сопровождаемая анализом данных о количестве и периодичности проверок управляющих организаций, проведенных органами местного самоуправления, что не делается. Что касается общественного питания, то создание условий для обеспечения жителей такими услугами относится к вопросам местного значения тех же городских и сельских поселений.

В проверке деятельности управляющих организаций есть своя логика. Уровень жизни населения непосредственно зависит от качества работы таких организаций. Содержание многоквартирных домов до появления управляющих организаций, как известно, осуществлялось в том числе местными органами власти, и сейчас этим могут заниматься в том числе муниципальные унитарные предприятия.

В то же время управление многоквартирным домом с очевидностью не является осуществлением властных полномочий. В силу этого общественный контроль управляющих организаций исходит из настолько расширительного толкования Закона об общественном контроле, что речь идет о принципиальном различии в преследуемых целях. По Закону об общественном контроле общественные палаты (советы) контролируют тех, кто осуществляет публичные полномочия, т.е. общество контролирует власть, обеспечивая тем самым ее легитимность[10], «защиту прав и свобод человека и гражданина, учет общественного мнения, противодействие коррупции и повышение открытости и эффективности деятельности органов власти»[11]. Но когда общественная палата проверяет деятельность управляющей организации, это скорее можно охарактеризовать как помощь общественности органам местного самоуправления в контроле за поднадзорными им субъектами; граждане здесь не контролируют представителей публичной власти, а помогают им.

Ту же цель преследует проверка исполнения национальных проектов[12], только в этом случае общественные палаты (советы) оказывают помощь не органам местного самоуправления, а органам государственной власти.

Конечно, любой общественный контроль направлен на выявление нарушений и тем самым помогает органам публичной власти. Однако контроль за органами публичной власти усложняет работу последних настолько, что необходим поиск баланса «между обеспечением беспрепятственной работы государственного аппарата и осуществлением полноценного контроля за ним со стороны общества»[13]; контроль же общественных палат (советов) за поднадзорными органам публичной власти организациями в норме должен облегчать работу указанных органов. Иными словами, общественный контроль всегда идет на пользу обществу, но деятельность конкретного органа публичной власти может даже затруднять.

Таким образом, проверку общественными палатами (советами) коммерческих организаций можно рассматривать как выход за пределы полномочий, закрепленных за ними Законом об общественном контроле. Правда, здесь необходима еще одна оговорка. Можно предположить, что управляющие организации подпадают под категорию «организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия», о которых говорится в ч. 1 ст. 19, ч. 1 ст. 20, ч. 1 ст. 22 названного Закона. Определение таких организаций в законодательстве не закреплено, а оказание коммунальных услуг можно назвать деятельностью, затрагивающей публичный интерес. Исходя из этого можно предположить, что управляющие организации способны участвовать в осуществлении публичных

полномочий. Законодательство субъектов РФ, в которых осуществляется описанная практика, также дает основания для подобного толкования: Закон Ханты-Мансийского автономного округа - Югры «Об общественном контроле в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре»[14] содержит отсылочную норму, согласно которой объектами общественного контроля могут выступать, помимо государственных органов и организаций, «иные организации в соответствии с федеральными законами» (ст. 6), а статья 5 Закона Москвы «Об обеспечении открытости информации и общественном контроле в сферах благоустройства, жилищных и коммунальных услуг»[15] в принципе определяет объект общественного контроля не через подконтрольных субъектов, а через сферы: благоустройство, жилищные и коммунальные услуги.

Впрочем, такие соображения спорные[16], да и в принципе самостоятельное установление общественной палатой круга организаций, подлежащих контролю, в отсутствие легального определения, очевидно, является чрезмерным усмотрением правоприменителя. Думается, что защита прав подконтрольных субъектов требует законодательного закрепления их перечня, исключающего неопределенность в истолковании. В частности, возможно закрепить в Законе об общественном контроле определение организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия (и/или полномочий, относимых к публичным), или критерии отнесения к таким организациям, тем самым уточнив объект общественного контроля.

Инициирование контроля. Часть 2 ст. 20 и часть 3 ст. 22 Закона об общественном контроле называют в качестве инициаторов контроля органы публичной власти и общественные палаты. В положениях и регламентах самих палат инициаторы контроля упоминаются лишь через указание на то, кто принимает планы работы палаты (которые включают в том числе мероприятия по проведению общественного контроля). Данные планы утверждаются руководством общественных палат (советов) в лице различных органов и лиц[17], реже - всей палатой[18].

Таким образом, участие в этой процедуре лиц, не входящих в состав палаты, нормативно не закрепляется, однако в практике общественных палат (советов) упоминается проведение проверки в связи с наличием многочисленных обращений граждан[19] - т.е. граждане здесь тоже выступают инициаторами, но не напрямую, а косвенно.

Помимо указанных, логически возможными вариантами могут быть инициирования контрольных мероприятий членами общественных палат (советов) или их группами, а также гражданами. Первый вариант, впрочем, вполне может осуществляться и в отсутствие нормативного закрепления; от второго же, отказались, вероятно, для того, чтобы оставить за общественной палатой (советом) свободу самостоятельно определять, насколько необходимо осуществление контроля в каждом конкретном случае.

Процедура инициирования контроля физическими лицами и их объединениями особенно важна с учетом того, что она связывает членов общественных палат (советов) с остальными гражданами. Характер этой связи можно описать как отношения активистов с представляемым ими населением. По сути, обращения граждан в общественные палаты (советы) являются не столько юридическим основанием для проведения проверки, сколько фактическим доказательством наличия проблем, требующих реагирования со стороны общественных палат (советов). Иными словами, обращения граждан лишь повод, а основанием для проведения проверки является решение общественной палаты (совета).

Предоставленные гражданам возможности кажутся довольно незначительными, однако вряд ли можно было ожидать от практики общественных палат (советов) большего с учетом того, что законодательством участие граждан «ставится в зависимость от воли третьих лиц, т.е. организаторов»[20] общественного контроля. Данная практика подтверждает обоснованность выводов о том, что «если законодатель, структурируя такой, казалось бы, важнейший институт и инструмент, при помощи которого граждане могут непосредственно принимать участие в управлении делами государства, не включает в перечень его субъектов гражданина Российской Федерации, институт общественного контроля теряет смысл, так как само его наименование уже должно предполагать наличие в кругу субъектов граждан, представителей общественности, институтов гражданского общества, а не ангажированных подконтрольными органами псевдообщественных структур»[21].

Опубликование сведений о контроле. В соответствии с п. 5 ч. 2 ст. 10 Закона об общественном контроле субъекты общественного контроля обязаны «обнародовать информацию о своей деятельности по осуществлению общественного контроля и о результатах контроля в соответствии с настоящим Федеральным законом». В то же время это требует ресурсов, которых может не быть у муниципальных общественных палат (советов), вероятно, поэтому на сайтах большинства рассмотренных органов нет данных об осуществляемом ими контроле.

Если рассматривать размещаемую информацию, можно увидеть, что либо публикуются и план проведения контроля, и данные о выявленных нарушениях или их отсутствии (в трех общественных палатах) либо только данные о плане или о факте проведения контроля без сведений о выявленных нарушениях (в одной палате), либо не публикуется ничего (в 15 общественных палатах (советах)).

Таким образом, понятие «результаты контроля» трактуется как отчет палаты о своей деятельности, о факте проведения проверок, тогда как опубликование результатов этих проверок фактически являются факультативным.

Представляется, что такое понимание не является очевидным и само собой разумеющимся; в частности, оно кардинально отличается от подхода, в соответствии с которым необходимо, «чтобы граждане рассчитывали на публичную информацию»[22], включающую и «отчет постфактум, даваемый после события, сбоя или ошибки, и предварительные организационные и управленческие процедуры, процессы и практику, которая предназначена для обеспечения отчетности для публичных целей и задач»[23]. В данном случае речь идет об ограничительном толковании Закона.

Таким образом, толкование Закона об общественном контроле, выработанное в практике общественных палат (советов), существенно отличается от буквального смысла данного Закона. Поэтому понимание информации о контроле исключительно как сообщения о его проведении можно рассматривать как правило, выведенное в практике местных общественных палат (советов). Отличия столь существенны, что обоснован вопрос о том, идет ли речь только о толковании или о создании новой нормы.

В обоснование такого подхода можно сослаться на идеи О. Эрлиха о том, что право строится «на внутреннем порядке общественных и стародавних (род, дом, семья), а также только что созданных союзов»[24], и Г.Д. Гурвича о существовании «многочисленных правотворящих центров, автономных очагов права»[25]; думается, что можно считать организации, осуществляющие общественный контроль, одним из таких центров. Соответственно, устойчивые модели поведения, обыкновения, вырабатываемые ими для адаптации к своим нуждам положений законодательства об общественном контроле в той части, в какой они выходят за пределы государственного и муниципального правового регулирования, могут изучаться как правовые нормы. При этом в качестве критериев для отграничения норм от иных фактов можно использовать признаки юридического опыта, предложенные Г.Д. Гурвичем. В частности, различить право и неправо, полагаем, могут помочь признаки «способности к самоорганизации, к созданию для себя фиксированной регламентации»[26] и «коллективного характера»[27] такого опыта.

Исходя из этого, нормой можно назвать правило, которым руководствуются все рассмотренные органы (о которых есть информация в данном аспекте). В той части, в какой существуют разные варианты правила, можно говорить о нормах для этой общественной палаты (совета), и такие нормы представляют особый интерес в том случае, если они отличаются от установленных законом.

В данном случае у всех рассматриваемых органов наблюдается сходная логика в решении вопроса о размещении данных о контроле, явно отличная от правил, предписываемых законом. Поэтому описанная практика может рассматриваться как выражение обыкновений, в соответствии с которыми осуществляется общественный контроль и которые дополняют Закон об общественном контроле.

Вывод. Проведенное исследование показало наличие в практике применения Закона об общественном контроле рядом местных общественных палат расширительного толкования круга подконтрольных субъектов (в их число включаются, наряду с прямо поименованными в Законе категориями субъектов, также организации, с очевидностью не осуществляющие публичные полномочия) и ограничительного толкования состава информации, подлежащей опубликованию (данные о результатах проверок всегда являются дополнением к плану работы, тогда как опубликование плана необязательно сопровождается опубликованием данных о результатах проверок). В последнем случае толкование настолько отличается от буквального смысла положений Закона, что дает основание для вывода о создании нового правила.

В целом в той мере, в какой по данной выборке допустимо судить о ситуации в целом, можно говорить о стремлении использовать институт общественного контроля, осуществляемого местными общественными палатами (советами), прежде всего для помощи органам местного самоуправления в решении их насущных задач. Можно помогать органам публичной власти, не только контролируя их самих, но и содействуя им в осуществлении их контрольных функций за различными организациями, и главным адресатом сведений о контроле в последнем случае будут органы местного самоуправления.

[1] Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" (в редакции федеральных законов от 03.07.2016 № 353-ФЗ; от 29.12.2017 № 455-ФЗ; от 27.12.2018 № 498-ФЗ) // СЗ РФ. 2014. № 30. Ст. 4213.

[2] Честнов И.Л. Конструктивистская парадигма в юриспруденции // Правоведение. 2016. № 2 (325). С. 70.

[3] Честнов И.Л. Указ. соч. С. 70.

[4] Карбонье Ж. Юридическая социология / пер. с фр. и вступ. ст. В.А. Туманова. М.: Прогресс, 1986. С. 238-239.

[5] Это сайт Общественной палаты городского округа Домодедово Московской области.

[6] Подобная практика осуществляется двумя из четырех общественных палат, которые приводят данные о результатах контроля на своих сайтах (50%).

[7] См.: Официальный сайт администрации г. Пыть-Яха // URL: https://adm.gov86.org/399/688/2357/2747/.

[8] См.: акт о проведении общественного мониторинга Общественной палаты городского округа Домодедово Московской области от 10.09.2019 № 2 (проверка благоустройства дома, управление которым осуществляет ООО "КТК "Прима") // Городской округ Домодедово: официальный сайт. URL:https://domod.ru/upload/iblock/dc5/Мониторинг от 10.09.2019 (14).pdf; акт о проведении общественного мониторинга Общественной палаты городского округа Домодедово Московской области от 10.09.2019 № 9 (проверка благоустройства дома, управление которым осуществляет ООО "Гюнай") // Городской округ Домодедово: официальный сайт. URL: https://domod.ru/upload/iblock/098/Мониторинг от 10.09.2019 (11).pdf; акт о проведении общественного мониторинга Общественной палаты городского округа Домодедово Московской области от 10.02.2019 № 8 (проверка благоустройства дома, управление которым осуществляет ООО "КТК "Прима") // Городской округ Домодедово: официальный сайт. URL: https://domod.ru/upload/iblock/d16/Мониторинг от 10.09.2019 (9).pdf.

[9] Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 16.

[10] См.: Белешев Н.А. Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти как признак ее легитимности // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 12-13.

[11] См.: Бердникова Е.В. Правовые подходы к определению общественного контроля // Современное право. 2016. № 3. С. 37.

[12] В качестве примера такого контроля см.: акт о проведении общественного мониторинга Общественной палаты городского округа Домодедово Московской области от 26.08.2019 № 8 // Городской округ Домодедово: официальный сайт. URL: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https://domod.ru/upload/iblock/604/Мониторинг МКД от 26.08.docx&wdOrigin=BROWSELINK.

О таком контроле см. также: Агибалов Ю.В. Общественный контроль: практика, проблемы, направления совершенствования // Вестник ВГУ. Серия "Право". 2020. № 2 (41). С. 63-65.

[13] См.: Гончаров В.В. Условия ограничения права граждан Российской Федерации на осуществление общественного контроля (конституционно-правовой анализ) // Электронное приложение к "Российскому юридическому журналу". 2019. № 4. С. 49.

[14] Закон Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 19.11.2014 № 96-оз "Об общественном контроле в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре" // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа - Югры. 2014. № 11. Ст. 1324.

[15] Закон г. Москвы от 12.03.2014 № 9 "Об обеспечении открытости информации и общественном контроле в сферах благоустройства, жилищных и коммунальных услуг" // Ведомости Московской городской Думы. 2014. № 4. Ст. 61.

[16] Савоськин А.В. Обращения граждан в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2019. С. 12.

[17] Председатель общественной палаты (см., например: п. 2 ст. 46 Регламента Общественной палаты Раменского городского округа Московской области // Официальный информационный портал Раменского городского округа. URL: https://ramenskoye.ru/okrug/obshchestvennaya-palata; п. 2 ст. 45 Регламента Общественной палаты городского округа Красногорск Московской области // Общественная палата городского округа Красногорск Московской области: официальный сайт. URL: https://krasnogorsk-op.ru/) или совет общественной палаты (см., например: подп. 1 п. 6 ст. 13 Положения об Общественной палате городского округа Домодедово Московской области // Городской округ Домодедово: официальный сайт // URL: https://domod.ru/city/public_chamber/normative_base.php).

[18] Из рассмотренных актов подобное предусматривают только пункт 1 ст. 20 Регламента Общественной палаты Заводоуковского городского округа Тюменской области (Официальный портал органов государственной власти Тюменской области // URL: https://zavodoukovsk.admtyumen.ru/mo/Zavodoukovsk/socium/Public_Chamber.htm) и пункт 1 ст. 11 Регламента Общественной палаты Колпнянского района Орловской области (Администрация Колпянского района: официальный сайт // URL: https://kolpna-adm.ru/).

[19] См. акт Общественной палаты городского округа Домодедово от 01.08.2019 № 6 о мониторинге своевременного вывоза мусора.

[20] См.: Михеева Т.Н. Общественный контроль с позиций конституционного права граждан на участие в управлении делами государства // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 180.

[21] Маркина Е.В., Позднышов А.Н. Расширение прав граждан Российской Федерации в сфере осуществления общественного контроля как способ предупреждения конституционных конфликтов // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 53.

О необходимости включения граждан в перечень субъектов общественного контроля пишет также Т.В. Троицкая (Троицкая Т.В. Гражданин Российской Федерации - субъект осуществления общественного контроля в России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия "Экономика. Управление. Право". 2020. Т. 20. № 4. С. 467).

Возможно, именно этим объясняется недостаточная активность населения, препятствующая развитию института общественного контроля, о которой пишет М.А. Чекрыга (Чекрыга М.А. Общественный контроль в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации Сибирского федерального округа // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 12 (145). С. 55).

[22] Onagoity J. Democracia y acceso a la informacion publica // Revista Argentina de Teoria Juridica. 2017. Vol. 17. P. 15.

[23] Melvin D., Frederickson H. G. Public Accountability: Performance Measurement, the Extended State, and the Search for Trust. Washington, 2011. P. 67. URL: https://core.ac.uk/reader/72050585.

[24] Эрлих О. Основоположение социологии права / пер. с нем. М.В. Антонова; под ред. В.Г. Графского, Ю.И. Гревцова. СПб., 2011. С. 92.

[25] Гурвич Г.Д. Юридический опыт и плюралистическая философия права // Философия и социология права: избранные сочинения / пер. с фр. М.В. Антонова; пер. с англ. М.В. Ворониной. СПб., 2004. С. 333.

[26] Гурвич Г.Д. Указ. соч. С. 270.

[27] Гурвич Г.Д. Указ. соч. С. 271.

Библиография

1. Агибалов Ю.В. Общественный контроль: практика, проблемы, направления совершенствования // Вестник ВГУ. Серия "Право". - 2020. - № 2 (41). - С. 57-73.

2. Белешев Н.А. Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти как признак ее легитимности // Конституционное и муниципальное право. - 2021. - № 3. - С. 12-13.

3. Бердникова Е.В. Правовые подходы к определению общественного контроля // Современное право. - 2016. - № 3. - С. 29-37.

4. Гончаров В.В. Условия ограничения права граждан Российской Федерации на осуществление общественного контроля (конституционно-правовой анализ) // Электронное приложение к "Российскому юридическому журналу". - 2019. - № 4. - С. 45-53.

5. Гурвич Г.Д. Философия и социология права: избранные сочинения / пер. с фр. М.В. Антонова; пер. с англ. М.В. Ворониной. - СПб.: Издательский дом Санкт-Петербургского государственного университета, 2004. - 848 с.

6. Карбонье Ж. Юридическая социология / пер. с фр. и вступ. ст. В.А. Туманова. - М.: Прогресс, 1986. - 325 с.

7. Маркина Е.В., Позднышов А.Н. Расширение прав граждан Российской Федерации в сфере осуществления общественного контроля как способ предупреждения конституционных конфликтов // Конституционное и муниципальное право. - 2020. - № 5. - С. 50-54.

8. Михеева Т.Н. Общественный контроль с позиций конституционного права граждан на участие в управлении делами государства // Актуальные проблемы российского права. - 2018. - № 10. - С. 177-183.

9. Троицкая Т.В. Гражданин Российской Федерации - субъект осуществления общественного контроля в России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия "Экономика. Управление. Право". - 2020. - Т. 20. - № 4. - С. 464-468.

10. Чекрыга М.А. Общественный контроль в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации Сибирского федерального округа // Актуальные проблемы российского права. - 2022. - Т. 17. - № 12 (145). - С. 46-59.

11. Честнов И.Л. Конструктивистская парадигма в юриспруденции // Правоведение. - 2016. - № 2 (325). - С. 62-93.

12. Эрлих О. Основоположение социологии права / пер. с нем. М.В. Антонова; под ред. В.Г. Графского, Ю.И. Гревцова. - СПб.: ООО "Университетский издательский консорциум", 2011. - 704 с.

13. Melvin D., Frederickson H.G. Public Accountability: Performance Measurement, the Extended State, and the Search for Trust. - Washington: National Academy of Public Administration and the Kettering Foundation, 2011. - 79 p.

14. Onagoity J. Democracia y acceso a la informacion publica // Revista Argentina de Teoria Juridica. - 2017. - Vol. 17. - P. 1-16.

ЦИФРОВИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ – «НОВАЯ» ДЕМОКРАТИЯ?[*]

М.А. Липчанская, профессор кафедры, доктор юридических наук
(Российский государственный университет правосудия)

В статье представлены суждения автора относительно влияния цифровой трансформации публичного управления в целом и местного самоуправления в частности на участие граждан в делах местного сообщества. Предложено различать «электронную демократию» и «электронное участие», высказана позиция, что демократия традиционная и цифровая имеют общую конституционно-правовую природу, характеризуемую целевым и функциональным единством, но различаются технологическими способами выражения воли и коммуникации.

Одним из ключевых факторов, влияющих на условия пользования цифровыми технологиями в процессе формирования и деятельности органов местного самоуправления, является доверие. На основе данных социологических исследований выявлено, что на местном уровне обеспечение доверия обладает определенной спецификой, которую предложено трактовать через территориальную идентичность.

Масштабы и следствия современного этапа цифровизации публичного управления и институтов демократии, несомненно, носят экстраординарный характер и порождают не только сверхожидания нового качества управления, нового уровня легитимации власти, но и актуализируют проблемы адекватного правового регулирования этих процессов. Сложность последнего порождается отсутствием единообразия научно-категориального аппарата, острой дискуссией о формах и пределах «электронной» демократии, вплоть до поиска новых смыслов традиционных конституционных институтов прямой и представительной демократии.

Учитывая, что «общество как социальная система представляет собой совокупность коммуникаций»[1], не будем отрицать очевидное: «Определение современного общества предполагает использование характеристики «информационное»[2]. Именно коммуникации, в том числе между гражданином и государством, и местным самоуправлением, претерпели и продолжают претерпевать колоссальную трансформацию. Как отмечает С.А. Авакьян, электронно-цифровые технологии меняют окружающий мир, ставят новые задачи перед государством, обществом, гражданам и их объединениями[3].

В научных публикациях цифровизация публичного управления и конституционных политических институтов получила многочисленные эквиваленты: от цифрового взаимодействия[4] и электронной демократии[5] до цифровой диктатуры[6], цифрового авторитаризма[7] и безлюдной демократии[8].

Среди ученых высказывается мнение, что «активная цифровизация политического и правового пространства... приводит к неуклонному переходу от демократии традиционной к цифровым (электронным) формам народного волеизъявления?»[9]. Поясняет данное утверждение А.С. Лолаева в другой своей статье, где отмечается, что «различие между демократией традиционной и цифровой (электронной) носит главным образом технологический характер, диктуемый потребностями научно-технического прогресса, цифровизацией политических процессов. Цифровая (электронная) демократия становится эволюционной трансформацией традиционной демократии»[10]. Представляется, что данные суждения не совсем корректны: авторы ссылаются на «традиционную» демократию и «цифровые» (электронные) формы демократии. Полагаем, правильнее говорить как раз об изменении привычных форм и способов выражения волеизъявления, когда граждане с помощью цифровых каналов связи непосредственно выражают свою волю, а демократия остается традиционной - прямой и представительной. Правильнее утверждать, что в условиях цифровой трансформации прямая (непосредственная) демократия расширила инструменты делегирования власти народом, дополнила традиционные каналы коммуникации новыми цифровыми (дистанционными) формами.

Удивительно, но далее эти же авторы, как бы опровергая свой первоначальный посыл, резюмируют: «В аксиологическом отношении демократия традиционная и цифровая неразличимы, имеют общую конституционно-правовую природу, характеризуемую целевым и функциональным единством, интегрирующим народный суверенитет как первичный источник публичной власти. Различие коренится в организационно-правовых способах осуществления народовластия,

[*] Липчанская М.А. Цифровизация местного самоуправления – «новая» демократия? / М.А. Липчанская // Конституционное и муниципальное право. - 2024. - № 10. - С. 27-32

различимых в технологическом отношении»[11]. С этим сложно не согласиться, и автор разделяет данную точку зрения.

Исходя из вышеизложенного под электронной (цифровой) демократией (поскольку данный термин приобрел широкое применение) предлагается понимать использование информационно-коммуникационных технологий для защиты и развития основных демократических ценностей и, прежде всего, участия граждан в процессах принятия решений органами власти[12]. Данный подход был предложен почти 20 лет назад А.А. Голычевым в кандидатской диссертации, но тем не менее не утратил актуальности, разве что его следует дополнить фразой «и участия в формировании органов публичной власти».

При этом, по нашему мнению, следует различать «электронную» (цифровую) демократию и более широкое понятие - «цифровое участие», к которому следует отнести электронные опросы граждан, предоставление электронных государственных и муниципальных услуг, электронные петиции, электронные консультации, электронные ходатайства, электронное правосудие, электронное взаимодействие граждан с местным самоуправлением на уровне системы «умного города» и т.д.[13] Соответственно, цифровая демократия охватывает вопросы отношений граждан с правительством и политическими представителями[14].

Подавляющее большинство ученых-государствоведов задаются вопросом обеспечения эффективности электронной демократии. Обоснование факторов, развернутый перечень условий, которыми ограничена эффективность электронной демократии, приводит О.Ю. Власова[15]. Первым в череде таких факторов она называет уровень доверия граждан государству. «Механизмы электронной демократии, - пишет она, - требуют высочайшего уровня доверия держателям электронных алгоритмов. Любое сомнение в честности и исправности алгоритмов приведет к нежеланию участвовать в процессах, а, следовательно, к дальнейшим манипуляциям и фальсификациям»[16].

Действительно, для возникновения доверия недостаточно создать электронные площадки для голосования по общественно значимым вопросам. Как отмечает О.Ю. Власова, и с ней стоит согласиться, важно, чтобы гражданам были понятны правила выявления приоритетов, чтобы они не сомневались в прозрачности процедуры голосования, чтобы итоги голосования материализовывались в конкретные государственные решения. В противном случае эффект оказывается обратным, возникшее разочарование только усиливает отчуждение населения от власти.

Такой социальный посыл диктует для публичной власти необходимость минимизации рисков недоверия. Нет смысла отрицать, что цифровизация публичного пространства привела к появлению новой информационной среды, влияющей на ожидания граждан в отношении системы государственного управления[17] и местного самоуправления тоже.

В целях минимизации рисков недоверия государственная власть и местное самоуправление в лице, соответственно, государственных и муниципальных служащих вынуждены наращивать свое присутствие в онлайн-пространстве и использовать цифровые технологии с целью формирования образов, представлений и ценностей, помогающих достигать доверительного отношения со стороны граждан. Тем не менее, эти усилия, как показывают исследования, не дают ожидаемого эффекта. Согласно информационно-аналитическому докладу ФНИСЦ РАН после президентских выборов 2018 г. государственные и общественные институты России по соотношению уровней доверия населения подразделились на следующие группы:

1) институты с положительным балансом уровня доверия (число доверяющих превосходит число не доверяющих) - президент России, российская армия, Российская академия наук; церковь, общественные и правозащитные организации;

2) институты с примерно равным соотношением доверяющих и не доверяющих - правительство России, руководители субъектов РФ;

3) институты с отрицательным уровнем доверия (число не доверяющих превосходит число доверяющих) - профсоюзы, полиция (органы внутренних дел), органы местного самоуправления, парламент (Государственная Дума и Совет Федерации), телевидение, печатные СМИ, судебная система и политические партии[18]. Стоит обратить внимание, что органы местного самоуправления отнесены гражданами к институтам с отрицательным уровнем доверия.

За 5 лет ситуация практически не изменилась: «уровень доверия населения к местной власти центрируется в диапазоне низких и средних оценок, причем наиболее негативная ситуация с уровнем доверия складывается в малых городах»[19], делается вывод в исследовании Е.В. Фроловой и О.В. Рогач.

Примечательно, что по данным ВЦИОМ за 17 лет (именно в период активного внедрения цифровых технологий) изменилась пропорция участия граждан в осуществлении власти, иными словами, трансформировалась привлекательность различных форм прямой демократии, и есть все основания предполагать, что это связано с развитием цифровых технологий.

Итак, опросы общественного мнения демонстрируют: количество россиян, участвующих в выборах, в 2007 - 2021 гг. достигло минимального значения, но в то же время участие граждан в коллективных обращениях (петициях) выросло с 4% до 8%, число гражданских активистов увеличилось с 9% до 20%, число россиян, участвующих в общественных организациях и органах местного самоуправления, утроилось[20]. Такая тенденция, как верно указывает И.С. Широков, свидетельствует об изменении приоритетов в политической активности граждан, особенно на уровне местного самоуправления[21]. Логично, что значение использования онлайн-пространства и инструментов электронной демократии возросло.

Разумеется, это актуализирует исследования, направленные на уяснение в том числе правового содержания категории «доверие», выявление критериев доверия к публичной власти, изучение доверия как фактора легитимности власти и многие другие аспекты данного феномена. Тема взаимного доверия власти и общества всколыхнулась с новой силой благодаря конституционализации данного понятия. В ст. 75.1 Конституции Российской Федерации провозглашается, что в России создаются условия для взаимного доверия государства и общества.

В данной статье мы не ставим целью анализ существующих теоретических доктрин доверия в публично-политической сфере, они достаточно емко представлены в публикациях. Отметим лишь четыре наиболее распространенные трактовки доверия, которые отражают основные подходы к его концептуализации: доверие как ожидание (trust as expectation); доверие как готовность (trust as willingness), доверие как уверенность или как убеждение (trust as confidence/as belief), доверие как социальная установка (trust as attitude)[22].

С уверенностью можно предположить, что условия взаимного доверия в публичной сфере формируются благодаря в том числе цифровым коммуникациям и подвержены влиянию цифровизации. Как метко указывает М.Д. Черкашин: «Доверие к власти - нематериальный ресурс»[23], и этим ресурсом важно уметь пользоваться для достижения общественно значимых целей. Обеспечение доверия к органам местного самоуправления имеет свою специфику и приобретает особую значимость в силу приведенных в статье данных социологических исследований.

Любопытно, что на фоне низкого уровня доверия органам местного самоуправления, для жителей муниципальных образований (средних и мелких городов) характерна включенность «в повестку дня местных сообществ, актуализация информационных потребностей, интерес к деятельности муниципальных лидеров»[24].

Учитывая, что с июня 2021 г. доверие является одним из показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и подлежит измерению именно через «удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления»[25], перед последними стоит задача наладить «дружественную коммуникацию» и «оправдать ожидания».

Российские ученые, рассматривая факторы доверия к местной власти, делают особый акцент на расширении границ реального участия граждан в решении территориальных проблем[26], наличии успешного опыта партнерства местной власти и населения, и формировании устойчивых, открытых информационно-коммуникационных каналов взаимодействия[27]. Как справедливо подчеркивает Д.Г. Макаренко, в качестве основы доверия можно рассматривать «социально-культурную и политическую идентичность, которая создает общность»[28]. Представляется, что, наряду с социокультурной и политической идентичностью, в данном контексте уместно говорить о территориальной идентичности граждан, проживающих на территории конкретного муниципального образования. Видится, что одним из способов повышения доверия к органам местного самоуправления может рассматриваться как раз территориальная идентичность граждан, «позволяющая формировать устойчивые социальные связи», при которых органы местного самоуправления могут «с максимальной результативностью конвертировать потенциал солидаризации жителей в развитие доверия»[29].

Подводя итог, можно сформулировать некоторые основные выводы.

В условиях цифровой трансформации прямая (непосредственная) демократия расширила инструменты делегирования власти народом, дополнила традиционные каналы коммуникации новыми цифровыми (дистанционными) формами, появились новые способы участия граждан в решении вопросов местного значения. Тем не менее в аксиологической коннотации традиционная и

электронная демократия имеют общую конституционно-правовую природу, определяемую целевым и функциональным единством.

Предлагается различать «электронную» (цифровую) демократию и более широкое понятие - «цифровое участие», которое охватывает все формы вовлечения граждан в участие в делах местного самоуправления. При этом электронная демократия имеет конституционно-правовое регулирование, ориентирована преимущественно на использование технических инструментов при организации и проведении муниципальных выборов и местного референдума, в то время как «цифровое участие» имеет не только правовое регламентирование, но и допускает инициативное проявление со стороны органов местного самоуправления для решения вопросов местного значения с участием населения посредством цифровых каналов связи.

Одним из факторов, ограничивающих эффективность электронной демократии, является уровень доверия граждан органам местного самоуправления и их должностным лицам. Специфика местного самоуправления позволяет предложить в качестве инструмента выстраивания эффективной коммуникации между муниципалитетом и жителями муниципального образования, а, следовательно, и способа повышения доверия - фактор территориальной идентичности, предполагающий необходимость максимального вовлечения жителей в решение вопросов, непосредственно затрагивающих их быт, среду обитания, используя при этом в том числе цифровую коммуникацию.

[1] Барциц И.Н. Информационное право информационного общества (по поводу книги под редакцией И.Л. Бачило и М.А. Лапиной) // Государство и право. 2017. № 1. С. 119.

[2] Луман Н. Понятие общества // Проблемы теоретической социологии / Под ред. А.О. Бороноева. СПб., 1994. С. 31.

[3] Авакьян С.А. Информационное пространство знаний, цифровой мир и конституционное право // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 23 - 32.

[4] Yampolskaya D.O., Chernikov S.Yu. Digital innovations as a development driver for regional management and consumer interaction in the post-pandemic period // E3S Web of Conferences: International Conference "Ecological Paradigms of Sustainable Development: Political, Economic and Technological Dimension of Biosphere Problems" (EPSD 2021) (Saint Petersburg, Russia, 30 - 31 August 2021). Vol. 311. Saint Petersburg, Russia: EDP Sciences - Web of Conferences, 2021. P. 06007. DOI: 10.1051/e3sconf/202131106007.

[5] Лолаева А.С. Современные информационные технологии в деятельности Государственной Думы в контексте электронного государства и электронной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 3. С. 32 - 36.

[6] Писоцкий А.Р. Цифровая диктатура и цифровая демократия // Актуальные вопросы информационной безопасности и защиты информации: Сборник научных статей. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский государственный экономический университет, 2021. С. 60 - 63.

[7] Власова О.Ю. Цифровой авторитаризм и электронная демократия: содержание и границы // Studia Humanitatis. 2020. № 3. С. 6.

[8] Сурков В. Безлюдная демократия и другие политические чудеса 2121 г. // Актуальные комментарии. URL: https://zavtra.ru/blogs/vladislav_surkov_bezlyudnaya_demokratiya_i_drugie_politicheskie_chudesa_2121_goda (дата обращения: 06.05.2024).

[9] Дзидзоев Р.М., Лолаева А.С. Цифровая (электронная) демократия в России: понятие и пределы // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2022. № 14 (2). С. 14 - 20.

[10] Лолаева А.С. Цифровая (электронная) и традиционная демократия: вопросы соотношения // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 4. С. 23 - 26.

[11] Дзидзоев Р.М., Лолаева А.С. Там же. С. 19.

[12] Голычев А.А. Электронная демократия как факт повышения политического участия граждан современной России: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2006. 238 с.

[13] Лолаева А.С. Указ. соч. С. 23 - 26.

[14] Van Dijk J. Digital democracy: Vision and reality // Innovation and the Public Sector. 2012. № 19. С. 56.

[15] Власова О.Ю. Указ. соч. С. 6.

[16] Власова О.Ю. Там же. С. 7.

[17] Пушкарева Г.В. Доверие в публичном пространстве государственного управления // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. № 76. URL: https://goo.su/2jP7.

[18] Российское общество после президентских выборов - 2018: запрос на перемены: информационно-аналитический доклад ФНИСЦ РАН. М.: 2018. С. 36.

[19] Фролова Е.В., Рогач О.В. Факторы формирования доверия к местной власти в Российской Федерации на современном этапе // Ars Administrandi (Искусство управления). 2022. Т. 14. № 4. С. 719 - 740.

[20] Социальная и политическая активность россиян: мониторинг. ВЦИОМ НОВОСТИ. URL: https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/socialnaja-i-politicheskaja-aktivnost-rossijan-monitoring (дата обращения: 06.05.2024).

[21] Shirokov I.S. Democratization of political communication and political participation with using e-democracy technology / I.S. Shirokov // Modern Science and Innovations. 2022. No. 1(37). P. 137 - 145.

[22] Алексеева А.Ю. Основные элементы и структура межличностного доверия // Социологический журнал. 2009. № 3. С. 22 - 40.

[23] Черкашин М.Д. Доверие населения к органам власти как фактор социальной консолидации общества // Коммуникология: электронный научный журнал. 2019. Т. 7. № 4. С. 74 - 83.

[24] Фролова Е.В., Рогач О.В. Указ. соч. С. 719 - 740.

[25] Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 (ред. от 11.06.2021) "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов" // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2003; 2021; № 24 (часть II). Ст. 4479.

[26] Шеломенцев А.Г., Сятчихин С.В., Панченко А.Д. и др. Участие местного сообщества в управлении местными финансами: проблема доверия // Московский экономический журнал. 2019. № 13. С. 565 - 579. С. 568.

[27] Звонкина О.П. Социальные коммуникативные практики в формате "Граждане - власть": институциональный аспект формирования доверия местного сообщества // Russian Journal of Education and Psychology. 2016. № 9. С. 126 - 141, 131.

[28] Макаренко Д.Г. Механизмы формирования доверия общества к институтам государственной власти // Мониторинг правоприменения. 2021. № 2. С. 21 - 26.

[29] Фролова Е.В., Рогач О.В. Указ. соч. С. 719 - 740.

Литература

1. Авакьян С.А. Информационное пространство знаний, цифровой мир и конституционное право / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 23 - 32.
2. Алексеева А.Ю. Основные элементы и структура межличностного доверия / А.Ю. Алексеева // Социологический журнал. 2009. № 3. С. 22 - 40.
3. Барциц И.Н. Информационное право информационного общества (по поводу книги под редакцией И.Л. Бачило и М.А. Лапиной) / И.Н. Барциц // Государство и право. 2017. № 1. С. 119 - 122.
4. Власова О.Ю. Цифровой авторитаризм и электронная демократия: содержание и границы / О.Ю. Власова // Studia Humanitatis. 2020. № 3. С. 6.
5. Голычев А.А. Электронная демократия как факто повышения политического участия граждан современной России: Автореферат диссертации кандидата политических наук / А.А. Голычев. Москва, 2006. 238 с.
6. Дзидзоев Р.М. Цифровая (электронная) демократия в России: понятие и пределы / Р.М. Дзидзоев, А.С. Лолаева // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2022. № 14 (2). С. 14 - 20.
7. Звонкина О.П. Социальные коммуникативные практики в формате "Граждане - власть": институциональный аспект формирования доверия местного сообщества / О.П. Звонкина // Russian Journal of Education and Psychology. 2016. № 9. С. 126 - 141.
8. Лолаева А.С. Современные информационные технологии в деятельности Государственной Думы в контексте электронного государства и электронной демократии / А.С. Лолаева // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 3. С. 32 - 36.
9. Лолаева А.С. Цифровая (электронная) и традиционная демократия: вопросы соотношения / А.С. Лолаева // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 4. С. 23 - 26.
10. Луман Н. Понятие общества / Н. Луман // Проблемы теоретической социологии. Вып. 1 / Под редакцией А.О. Бороноева. Санкт-Петербург: Петрополис, 1994. С. 31.
11. Макаренко Д.Г. Механизмы формирования доверия общества к институтам государственной власти / Д.Г. Макаренко // Мониторинг правоприменения. 2021. № 2. С. 21 - 26.
12. Писоцкий А.Р. Цифровая диктатура и цифровая демократия / А.Р. Писоцкий // Актуальные вопросы информационной безопасности и защиты информации: Сборник научных статей / Редакторы: Е.В. Стельмашонок, И.Н. Васильева. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский государственный экономический университет, 2021. С. 60 - 63.
13. Пушкарева Г.В. Доверие в публичном пространстве государственного управления / Г.В. Пушкарева // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. № 76. С. 151 - 175.
14. Сурков В. Безлюдная демократия и другие политические чудеса 2121 г. / В. Сурков // Актуальные комментарии. 2021. 11 октября.
15. Фролова Е.В. Факторы формирования доверия к местной власти в Российской Федерации на современном этапе / Е.В. Фролова, О.В. Рогач // Ars Administrandi (Искусство управления). 2022. Т. 14. № 4. С. 719 - 740.
16. Черкашин М.Д. Доверие населения к органам власти как фактор социальной консолидации общества / М.Д. Черкашин // Коммуникология: электронный научный журнал. 2019. Т. 7. № 4. С. 74 - 83.
17. Шеломенцев А.Г. Участие местного сообщества в управлении местными финансами: проблема доверия / А.Г. Шеломенцев, С.В. Сятчихин, А.Д. Панченко [и др.] // Московский экономический журнал. 2019. № 13. С. 565 - 579.

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ФОРМ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ*

А.И. Соколова, кандидат юридических наук, доцент
(Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

В статье предпринимается попытка определить баланс между информатизацией и традиционными формами решения вопросов местного значения населением самостоятельно и участия населения в решении вопросов местного значения. Особое внимание уделяется цифровой трансформации как национальной цели развития государства: определены достигнутые положительные результаты в сфере малой демократии и отдельные барьеры для реализации на уровне местного самоуправления.

Цифровая трансформация определена национальной целью развития государства согласно Указу Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. № 474[1]. При этом данную правовую категорию необходимо рассматривать не только собственно целью, но и средством достижения многих задач, определенных законодателем приоритетными.

В части информатизации организационной структуры местного самоуправления и «цифровой зрелости» ее представителей, сферы оказания муниципальных услуг: здравоохранения и образования, комфортной городской среды и хозяйства, общественного транспорта и строительства в государственных программах, национальных и федеральных проектах, приоритетных программах и проектов в Российской Федерации императивно сформулированы показатели достижения и сроки их реализации. Основные результаты цифровизации муниципального управления и сферы муниципальных услуг уже сегодня оцениваются положительно в рамках обеспечения баланса государственных, общественных и частных интересов.

В то же время правовая природа местного самоуправления многогранна и, с учетом его конституционной модели и действующего правого регулирования, в первую очередь предполагает собой народовластие, интересы населения, проживающего на соответствующей территории (жителя муниципального образования), а также учет исторических и местных традиций. В силу чего вопросы информатизации непосредственного осуществления и участия населения в осуществлении местного самоуправления приобретают особой значение. Сформулировать целевые показатели в данной сфере общественных отношений возможно исключительно комплексно, с учетом не только юридических аспектов регулирования, но и политических, экономических, социальных, культурных и иных факторов.

Информатизация непосредственного осуществления и участия населения в осуществлении местного самоуправления входит и в объем общеправовой категории электронной демократии, а права жителя муниципального образования в этом аспекте также проводят цифровую трансформацию и дополняются правом на электронное обращение и иные цифровую коммуникацию, на доступ к информации о деятельности органов, должностных лиц местного самоуправления в электронной форме, на онлайн-формы малой демократии: опросы, публичные слушания, общественные обсуждения, собрания граждан.

Многие ученые отмечают особый характер цифровой формы реализации прав или новых цифровых прав в том аспекте, что при несоблюдении отдельных технических требований, несмотря на наличие позитивного правового регулирования, они не могут быть реализованы[2] . И это является одной из несущих конструкций информатизации малой демократии: электронные формы не могут заменить или вытеснить традиционные способы непосредственного осуществления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Необходимо учитывать интересы той части населения, которые не имеют технической, компетентностной или иной возможности для применения цифровых ресурсов малой демократии, а также неравномерного уровня распространения интернета. В рамках реализации принципа гласности могут быть совершены ошибки, связанные с персональными данными, в большинстве своем вне умысла уполномоченных субъектов.

Кроме того, невозможность замены традиционных форм участия населении в осуществлении местного самоуправления цифровыми опосредована ростом киберпреступности и злоупотреблений в сфере цифровой безопасности. Силовые ведомства в настоящее время не могут взять их под контроль в полном объеме. Указанные противоправные действия по тяжести невозможно сравнить, например, с преступлениями Второй мировой войны, однако их масштаб уже приобретает

* Соколова А.И. Цифровая трансформация форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления / А.И. Соколова // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – 2024. - № 1 (59). – С. 36-39

глобальный характер и также необходимы значительные усилия правоохранительных органов для восстановления законности и порядка[3].

В то же время, с учетом траектории информационного развития государства, задачи вовлечения активных представителей местного сообщества в решение вопросов местного значения цифровые формы непосредственного осуществления и участия населения в осуществлении местного самоуправления должны быть поставлены на один уровень с традиционными, что уже сделано в рамках электронного голосования. Степени защиты и условия реализации цифровой формы избирательных прав уже сейчас обеспечивают не ограничения, а дополнительный возможности для избирательного процесса. Но подобные показатели обеспечиваются в условиях грамотного кадрового и необходимого финансового, ресурсного государственного обеспечения.

Таким образом, недостаточно и неэффективно будет включение в нормы гл. V Закона об общих принципах включить электронные формы реализации, по аналогии со ст. 31 об опросе граждан. Не сплошная, а параллельная информатизация малой демократии должна быть включена в цифровую трансформацию с необходимой и реальной государственной поддержкой реализации, что в полной мере отражает и конституционную конструкцию единой системы публичной власти, взаимодействие в которой необходимо для эффективного решения задач в интересах местного населения.

С учетом всех особенностей цифровой трансформации представляется важным установить гибридный формат участия населения в осуществлении местного самоуправления, не устанавливая только традиционную или цифровую основу реализации малой демократии и сохраняя возможность каждого жителя муниципального образования самостоятельно выбрать подходящий ему способ.

Однако какие бы ни были предусмотрены формы участия населения в осуществлении местного самоуправления в условиях отсутствия заинтересованности в личном решении вопросов местного значения у жителя муниципального образования, они не будут реализованы.

Сформировать обозначенную заинтересованность нормативным правовым регулированием представляется невозможным. Однако создать необходимые условия – реально. Первым шагом к активизации участия населения в решении вопросов местного значения имеет коммуникация, официальная и неофициальная, между жителем и представителем органам местного самоуправления, муниципальным служащим и должностным лицом, информационная открытость последних. Подобным образом обеспечивается формирование позитивного общественного мнения, необходимого доверия к власти и желания взаимодействовать.

Официальный сайт муниципального образования или органов местного самоуправления или их официальные страницы в социальных сетях, группы в мессенджерах в перспективе должны стать живыми и активными порталами взаимодействия, а не средствами односторонней или обратной связи. В качестве рекомендации уполномоченных в сфере цифровой трансформации органов государственной власти представляется востребованными предложения по активному использованию визуальных средств привлечения внимания и эффективных приемов размещения информации о возможностях участия населения в решении вопросов местного значения в Интернете.

Посредством «представительства» муниципального образования в сети «Интернет» возможно и необходимо направлять обращения жителей и получать на них оперативные и мотивированные, «действенные» ответы, проводить опросы населения и демонстрировать результаты учета мнения населения, осуществлять онлайн-прием в режиме реального времени, подключение с правом голоса к местам проведения публичных слушаний и собраниям. Прямые трансляции публичных слушаний или встреч с депутатами по наиболее важным для населения вопросам, заседания представительного органа муниципального образования на информационном портале – важные составляющие реальной информационной и необходимой открытости.

Официальные сайты и официальные страницы муниципальных образований уже интегрированы между собой и взаимодействуют с федеральной государственной информационной системой «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»[4], что уже обеспечивает необходимую аутентификацию жителей муниципальных образований. Согласно положениям Федерального проекта «Цифровое государственное управление» не дольше, чем через год, до декабря 2024 года будет запущена новая государственная платформа, предполагающая собой все доступные цифровые формы идентификации граждан. Таким образом, одна из обозначенных трудностей информатизации будет преодолена. Однако, безусловно необходимым являются не отстающее от развития общественных отношений нормативное правовое их регулирование (а не преобладающие сегодня технические алгоритмы, в ряде случаев, препятствующих реализации права), а также отечественное программное обеспечение.

Из положительного опыта информатизации малой демократии сегодня необходимо отметить развитие личных аккаунтов ТОСов и сельских старост в социальных сетях и отражение результатов, отчетов об их деятельности на официальных сайтах муниципальных образований. Поскольку данные

формы участия населения в осуществлении местного самоуправления отличаются особой правовой природой и высокой степенью личностного включения, авторитета его представителей как лидеров мнений, подобное цифровое сопровождение или популяризация также становится важным условием деятельности сельских старост и ТОСов.

Однако, реализация цифровой трансформации малой демократии, как и муниципального управления в системе местного самоуправления упирается в традиционный ресурсный барьер местного самоуправления России: финансовый, организационный, кадровый. Именно поэтому возможность взаимодействия в рамках единой системы публичной власти, использование государственного ресурса для информатизации муниципальной коммуникации в интересах местного населения (создание единых порталов, информационное сопровождения собственных сайтов и страниц муниципальных образований) – это эффективный и возможно единственный способ решения острых вопросов. В продолжение данного вывода законодательно допустимо формирование единого портала, являющегося официальным сайтом государственных и муниципальных органов, подведомственных им организаций одновременно. Для решения вопроса местного значения посредством участия населения не имеет значение на собственном ли домене будет осуществляться взаимодействие с органами местного самоуправления, однако невозможность получить актуальную информацию, размещения неработающих гиперссылок или устаревшего, в том числе нормативного материала, незаполненных форм и разделов, отсутствие возможности поиска и копирования сведений – принципиальны.

С учетом укрупнения муниципальных образований информатизация является важным ресурсом, обеспечивающим реальный доступ каждого жителя муниципального образования к органам и должностным лицам местного самоуправления, которые организуют решение вопросов местного самоуправление с участием населения или самостоятельно. А органы местного самоуправления в условиях территориальной отдаленности с использованием электронных форм способны содействовать организации местного сообщества на совместное решение вопросов местного значения посредством создания информационных, правовых и институциональных условий, информационного сопровождения жителей муниципального образования.

Фактическое содействие прямо предусмотрено абз. 2 ч. 2 ст. 33 Федерального закона от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации». Поощрение жителей, принимающих участие в осуществлении местного самоуправления, – эффективный способ популяризации решения вопросов местного значение населением самостоятельно. Одним из способов положительной стимуляции может стать проведение ежегодных конкурсов на предмет выявления представителей местного сообщества, проявляющих наибольшую активность в решении проблемных вопросов; открытых конференций и круглых столов.

Для оказания информационного и организационного содействия местному сообществу в осуществлении местного самоуправления может быть создано специальное подразделение администрации (исполнительно-распорядительного органа) муниципального образования, имеющих территориальные подразделения в отдаленных населенных пунктах городских округов.

Совершенствование правового регулирования, соответствующее цифровой трансформации местного самоуправления в рамках диалектической взаимосвязи количества и качества в подобном формате, сможет обрести необходимое спиралевидное развитие: информатизация муниципального управления и сферы оказания муниципальных услуг создаст условия для упрочнения электронной малой демократии.

При этом информатизация или цифровая трансформация представляется трехаспектной составляющей развития институтов непосредственного осуществления и участия населения в осуществлении местного самоуправления: как средство достижения заинтересованности населения в решении вопросов местного значения, как формы реализации и популяризации институтов, но не может подменить собой традиционную, живую малую демократию.

Поскольку местное самоуправление – это сама жизнь, его невозможно перевести в онлайн-формат, однако необходимо признать и урегулировать законодательно, сбалансировать формы его информатизации.

[1] Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // РГ. 2020. № 159.

[2] Гриценко Е. В. Право на местное самоуправление в условиях цифровой трансформации // Тенденции развития местного самоуправления на современном этапе (взгляд ученых и практиков) / под ред. Е.С. Шугриной, М.П. Ряшина. Коллективная монография. Ханты-Мансийск, 2022. С. 52.

[3] См., напр.: Королькова Е.Е. Нюрнбергский процесс: к 300-летию органов прокуратуры // Грядущим поколениям завещаем: творить добро в защиту права. Материалы всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Ногинск, 2021. С. 33-37.

[4] Присутствие органов местного самоуправления в современном информационном пространстве и коммуникация с гражданами на муниципальном уровне / ИУРР РАНХиГС [Центр местного самоуправления; отв. ред. Е.В. Супрунова]. М., 2023. С. 41.

МОДЕЛИ ЦИФРОВИЗАЦИИ ИНИЦИАТИВНОГО (ПАРТИСИПАТОРНОГО) БЮДЖЕТИРОВАНИЯ[*]

Д.А. Шатохин, руководитель Дирекции инициативного бюджетирования в государственных программах
Э.А. Титов, эксперт Центра инициативного бюджетирования
В.А. Паксиваткина, эксперт Центра инициативного бюджетирования
(Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России)

В статье обсуждаются зарубежные и российские модели цифровизации участия граждан в бюджетном процессе. Выявлены существующие подходы, организационные структуры и проблемные аспекты при внедрении цифровых технологий в инициативное бюджетирование. Отмечено использование различных цифровых решений, обусловленных разнообразием моделей и степенью зрелости практик инициативного (партисипаторного) бюджетирования. Авторы обосновывают необходимость совершенствования форматов цифровизации инициативного бюджетирования, приводят ряд предложений, направленных на дальнейшие действия по цифровой трансформации указанных практик.

Введение

Российская Федерация целенаправленно реализует мероприятия в сфере цифровизации государственного и муниципального управления, что позволяет ей находиться в группе мировых лидеров в данной области. Вместе с тем 2025-2030 гг. — это период системных вызовов, так как завершается очередной цикл исполнения задач по осуществлению цифровой трансформации. Это связано с окончанием национального проекта «Цифровая экономика» и переходом на реализацию целей, заложенных в проекте «Экономика данных и цифровая трансформация государства». Характер этой деятельности определен в Едином плане по достижению национальных целей развития Российской Федерации[1].

Цифровая трансформация государственного и муниципального управления в этом периоде будет осуществляться за счет развития инфраструктуры предоставления госуслуг и сервисов в цифровом виде на основе онлайн-взаимодействия государственных и ведомственных информационных систем, в том числе на основе типовых решений, реализованных на базе единой цифровой платформы. Информационное общество в регионах будет развиваться путем создания и модернизации коммуникационной инфраструктуры реализации проектов, обеспечивающих становление данного направления.

Пересмотрены и методы регулирования управленческих процессов. В частности, с 2025 г. будут внедряться новые форматы осуществления цифровой трансформации; подходы к цифровизации госуправления в Российской Федерации будут основываться на прозрачных показателях и понятных критериях оценки. Каждая задача в сфере цифровой трансформации получит измеримый показатель, что позволит организовать регулярный мониторинг и анализ результатов этой работы в режиме онлайн[2].

Для цифровизации инициативного бюджетирования (далее также — ИБ) в Российской Федерации как сферы, близкой к осуществлению государственных (муниципальных) услуг, эти задачи также актуальны [Сафронова, 2024; Нечаева и др., 2023; Баранова, 2022; Дербенева и др., 2020]. На сегодняшний момент значительная часть процессов в области цифровой трансформации инициативного бюджетирования в Российской Федерации осуществляется в нерегулируемом формате. В 2024 г. Научно-исследовательским финансовым институтом Минфина России было проведено исследование процессов цифровизации отрасли[3]. Его результаты показали, что лишь отдельные направления реализовывались целенаправленно, имели соответствующую нормативную базу, ресурсное обеспечение, ожидаемые результаты, перспективы развития.

Все это указывает на актуальность изучения процессов цифровизации ИБ в Российской Федерации, описания подходов, моделей, этапов ее осуществления для дальнейшей постановки задач, а также формирования нормативной базы, перечня проектов и программ цифровой трансформации отрасли в целом.

Международный опыт цифровизации партисипаторного бюджетирования

В зарубежных странах сложился собственный опыт в сфере цифровизации партисипаторных процессов[4], а также их нормативного регулирования [Stempeck, 2022]. В ходе анализа было выявлено два тренда при осуществлении цифровизации партисипаторных практик в других странах.

[*] Шатохин Д.А. Модели цифровизации инициативного (партисипаторного) бюджетирования / Д.А. Шатохин, Э.А. Титов, В.А. Паксиваткина // Финансовый журнал. - 2025. - Т. 17, № 2. - С. 12-24

1. Централизация цифровых решений для реализации программ партисипаторного бюджетирования на едином портале, создание экосистемы гражданского участия. На платформе реализуется несколько различных партисипаторных практик — практик вовлечения. При этом платформа может иметь статус как общенациональной, так и субнациональной (городской). Примеры таких платформ — Decider.Paris в Париже, Decide Madrid в Мадриде, Brasil Participative» в Бразилии, OpenBudget.uz в Узбекистане.

2. Развитие локальных цифровых решений для реализации одной практики гражданского вовлечения; чаще всего такие решения создаются на субнациональном (региональном) уровне. Примеры: платформа партисипаторного бюджетирования OmaStadi в Хельсинки и Lisboa Participa в Лиссабоне, платформа студенческого партисипаторного бюджетирования в городе Бордо (Франция), платформа для проведения общественных консультаций города Какогава (Япония).

Форма нормативного регулирования чаще всего определяется уровнем реализации практик участия на порталах. Так, для осуществления общенациональных практик вовлечения обычно принимаются нормативно-правовые акты национального уровня (законы, постановления и указы президента), нормативно определяется орган исполнительной власти, ответственный за реализацию практики. В случае субнациональных (городских, региональных) практик вовлечения нормативное регулирование носит локальный характер: городские, региональные законы, нормативно-правовые акты исполнительных органов власти регулируют отдельные формы вовлечения и функционирование портала участия.

Рассмотрим подробнее примеры порталов партисипаторного бюджетирования в зарубежных странах.

Централизованные цифровые решения

Decider.Paris — портал гражданского участия города Парижа (Франция). Это цифровая платформа участия для жителей Парижа[5]. Платформа предоставляет возможность всем парижанам старше семи лет, студентам и работающим в Париже, вне зависимости от гражданства, принять участие в городской политике и высказать свои предложения. На платформе предусмотрено несколько форматов вовлечения: партисипаторное бюджетирование, реализация гражданских инициатив (тех, которые не прошли отбор в рамках партисипаторного бюджетирования), онлайн-консультации с горожанами по вопросам городского развития. Функционирование платформы регулируется ст. 6 III-1 Закона № 2004-575 от 21 июня 2004 г. «О доверии в цифровой экономике»[6]. Платформа находится в ведении Департамента демократии, граждан и территорий и Департамента взаимодействия с гражданами и ассоциациями. Проектирование и техническое обслуживание платформы осуществляет мэрия г. Парижа.

Decide Madrid — портал гражданского участия Мадрида (Испания). Это платформа участия для жителей города Мадрида, созданная городским правительством[7]. На платформе реализуется несколько форм гражданского вовлечения в городскую политику: гражданские онлайн-дебаты по вопросам городского развития, общественные онлайн-консультации, предложения граждан и партисипаторное бюджетирование [Royo, 2020].

Каждая форма участия, которая реализуется на портале, регулируется отдельным городским НПА. Например, внесение предложений жителей в городскую повестку регулируется «Соглашением Правительственного совета города Мадрида от 10 сентября 2015 г., которым принимаются руководящие принципы реализации права граждан на вынесение предложений»[8]. Партисипаторное бюджетирование как другая форма участия регулируется отдельным «Соглашением Правительственного совета города Мадрида от 24 июня 2021 г. об утверждении руководящих принципов разработки партисипаторных бюджетов»[9].

Портал общественного участия федерального правительства Бразилии Brasil Participative. Портал представляет собой цифровую платформу участия граждан в деятельности федерального правительства Бразилии[10]. Платформа была создана по инициативе Генерального секретариата президента страны. Ее разработку осуществил Университет Бразилиа при поддержке Министерства управления и инноваций в сфере государственных услуг. На платформе реализуются консультации с гражданами страны по проектам разрабатываемых на федеральном уровне законов, стратегий и государственных программ [Goldfrank, 2020]. Гражданам предоставляется возможность как проголосовать «за» или «против» той или иной государственной инициативы, так и высказать свое мнение, представить свои идеи по ее доработке.

В 2023 г. на платформе впервые в мировой практике было проведено общенациональное голосование за проекты государственных программ, расходы на которые вошли в состав федерального бюджета 2024-2027 гг. По сути, граждане участвовали в разработке проекта федерального бюджета и в приоритизации статей его расходов. В общей сложности более 1 млн 400 тыс. человек приняли цифровое участие в проекте.

Реализация гражданского участия и голосование за государственные программы на платформе регулируются законом Национального конгресса Бразилии «О государственном планировании и многолетнем плане» № 28 от 2023 г.[11] Закон устанавливает, что результаты голосования и участия граждан на платформе Brasil Participativo могут быть взяты за основу при составлении федерального бюджета.

Портал национальной практики инициативного бюджетирования Республики Узбекистан OpenBudget.uz[12]. В соответствии с постановлениями Президента Республики информационный портал «Открытый бюджет» является платформой, на которой обеспечивается участие граждан в распределении бюджетных средств посредством реализации практики инициативного бюджетирования[13]. В дополнение к практике ИБ в рамках портала реализуется проект «Моя дорога»[14], предполагающий выдвижение гражданами проектов по ремонту и строительству дорог в махаллях, а также проект «Мой сад», предполагающий сбор предложений граждан, направленных на создание зеленых общественных пространств и парков[15]. Так, по итогам 2024 г. в рамках программы ИБ было выдвинуто 63 049 инициатив граждан при выделенном бюджете в 5662,2 млрд сумов. В рамках программы «Мой сад» в 2024 г. выдвинуто 789 инициатив при общем бюджете в 52 млрд сумов. В свою очередь, программа «Моя дорога» за период 2022-2023 гг. позволила выдвинуть 19 529 инициатив при выделенном бюджете в 685,1 млрд сумов.

Локальные цифровые решения

Omastadi (Хельсинки, Финляндия)[16] — цифровая платформа партисипаторного бюджетирования для жителей Хельсинки. Программа партисипаторного бюджетирования в городе предполагает прямое участие жителей в распределении части городского бюджета [Rask, 2021]. Процесс партисипаторного бюджетирования полностью реализуется на цифровой платформе и состоит из нескольких этапов: внесение проектных предложений; проведение их оценки на предмет технической и экономической осуществимости (проводится городскими властями); голосование за проекты на портале, доработка совместно с инициаторами предложений, набравших в ходе голосования наибольшее количество голосов; реализация проектов-победителей. Платформа разработана при поддержке испанской платформы участия Decidim. Ответственность за реализацию практики несет городское правительство Хельсинки.

Lisboa Participa (Лиссабон, Португалия)[17] — платформа партисипаторного бюджетирования города Лиссабона. На платформе осуществляется сбор проектных предложений жителей и голосование за проекты, прошедшие все этапы отбора. Начиная с 2021 г. сбор заявок осуществляется только в онлайн-форме (через портал), голосование за отобранные проекты реализуется через портал либо с помощью мобильного СМС-голосования. Выдвинуть проектное предложение и проголосовать за проекты вправе все жители города Лиссабона старше 16 лет, вне зависимости от гражданства.

Plateforme Participative De L'universite De Bordeaux Бордо (Бордо, Франция)[18] — платформа студенческого партисипаторного бюджетирования Университета Бордо. В рамках этой программы, реализуемой с 2020 г., студенты презентуют на портале свои идеи по модернизации кампуса или улучшению условий обучения, проводится онлайн-голосование за выдвинутые проектные предложения и принимается решение о реализации проектов-победителей.

Make Our Kakogawa (Какогава, Япония)[19] — платформа гражданского участия города Какогава, на которой проводятся онлайн-консультации с гражданами по инициативе городских властей. Все горожане имеют возможность высказать свое мнение по проекту концепции городского развития, а также предложить свои идеи по ее доработке. Для участия в обсуждении необходимо авторизоваться на портале с указанием адреса регистрации. Доступ к участию предоставляется только тем жителям, кто официально прописан в городе.

Основные подходы к цифровизации инициативного бюджетирования в России

Организаторы инициативного бюджетирования в Российской Федерации находятся в поиске собственных подходов к развитию цифровизации участия граждан в бюджетном процессе. Разнообразие моделей, степень зрелости практик, а также региональные и муниципальные специфики цифровой трансформации обуславливают наличие различных способов внедрения цифровых технологий в инициативное бюджетирование [Алексеева, 2022].

Первые интернет-порталы ИБ в России стали разрабатываться с 2016 г. Создание таких интернет-порталов было продиктовано прежде всего необходимостью упрощения приема документов от граждан и ухода от бумажных носителей, а также проведения электронных голосований и размещения информационных материалов. Действовавшие в первые годы практики публикации разъяснительных документов (положения, образцы документов и пр.) на сайтах органов власти выступали только как информационные ресурсы, что не позволяло гражданам напрямую взаимодействовать с организаторами в цифровом формате. Кроме того, эти ресурсы были не гибкими, требовались дополнительные согласования для внесения правок и т. д. Между тем

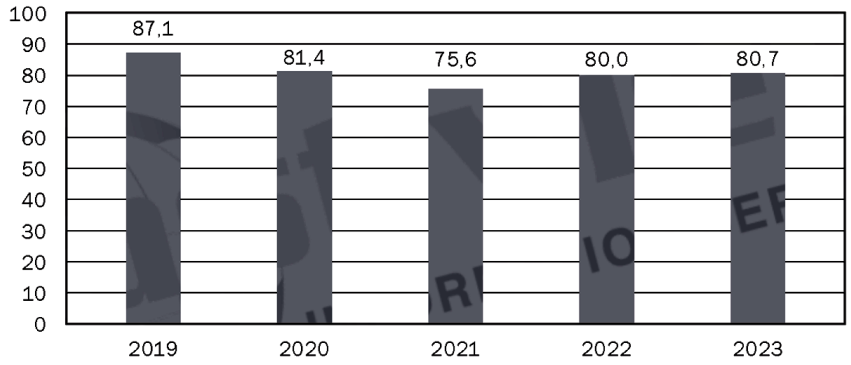
большинство реализуемых сегодня практик инициативного бюджетирования используют это цифровое решение, дополняя организацию взаимодействия с гражданами с помощью социальных сетей и мессенджеров. В 2020 г., после внесения дополнений в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и юридического закрепления понятия «инициативный проект», изменился и характер функционала интернет-порталов в ряде практик ИБ (в основном региональных). Проектные инициативы теперь добавлялись через интернет-портал не самими гражданами, а органами местного самоуправления. Это имело как позитивные, так и негативные стороны: региональные организаторы работали с уже прошедшими фильтр заявками, однако не могли контролировать напрямую участие граждан.

По данным мониторинга развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации за 2023 г., цифровые решения применялись в 442 практиках инициативного бюджетирования (80,7% от общего количества практик). Рост по сравнению с 2022 г. составил всего 0,7%. В целом использование цифровых технологий в процессах ИБ с 2019 г. остается практически на одном уровне (рис. 1).

К цифровым решениям были причислены различные способы использования цифровых технологий, начиная с e-mail-рассылок и заканчивая интернет-порталами инициативного бюджетирования. В 2023 г. в сборе проектных заявок и в процедурах голосования с помощью цифровых технологий приняли участие 7,08 млн человек. Наибольшее количество участников зафиксировано в процедурах электронного голосования (5,9 млн человек).

Рисунок 1

Практики инициативного бюджетирования, использовавшие цифровые решения в 2019–2023 гг., % от общего количества практик



Источник: рисунок авторов на основе данных ЦИБ НИФИ Минфина России.

Интернет-порталы инициативного бюджетирования являются цифровыми решениями высокого порядка, требующими более значительных ресурсов для разработки и дальнейшего функционирования. По состоянию на 2024 г. насчитывалось 29 интернет-порталов ИБ в 20 субъектах Российской Федерации. Три субъекта РФ (Алтайский край, Удмуртская Республика и Санкт-Петербург) имеют по два и более интернет-портала, посвященных общей практике, а также школьному, молодежному и инклюзивному инициативному бюджетированию.

Интернет-порталы инициативного бюджетирования позволяют организаторам автоматизировать процессы: выставляют оценку конкурсным заявкам, приводят рейтинг по итогам голосования. У интернет-порталов двух практик ИБ (Республики Карелия и ХМАО-Югры) есть чат-боты, благодаря которым граждане могут взаимодействовать с цифровыми помощниками и получать ответы на часто задаваемые вопросы.

В рамках практики ИБ Алтайского края используется мобильное приложение, которое дублирует функционал интернет-портала и является более удобным для пользователей способом участия в инициативном бюджетировании [Лякишева и др., 2024]. Тем не менее дороговизна разработки и необходимость постоянного технического обслуживания мобильных приложений выступают ограничениями для их массового тиражирования в практиках инициативного бюджетирования.

Обобщая факторы, способствовавшие появлению интернет-порталов ИБ в Российской Федерации, мы можем выделить следующее.

1. Меняющаяся парадигма государственного управления в глобальном мире, а также развитие цифровых технологий и их интеграция в управленческие процессы стали отправными точками для принятия решений о разработке интернет-порталов инициативного бюджетирования.

Предпринимаемые действия направлены на повышение эффективности и транспарентности участия граждан в государственном и муниципальном управлении.

2. Интернет-порталы созданы в субъектах и муниципалитетах Российской Федерации, где имеются проектные центры и отделы инициативного бюджетирования в структуре органов власти. Наличие проектных центров позволяет эффективно решать задачи развития инициативного бюджетирования на местах [Лукьянова, 2021; Мрачек, Валюшицкая, 2021]. Большинство регионов, в которых действуют проектные центры, лидирует по различным показателям развития инициативного бюджетирования.

3. Руководство и коллективы финансовых органов, а также проектных центров, стоявшие у истоков развития интернет-порталов, имеют большой практический опыт в сфере вовлечения граждан в бюджетный процесс. Многие из них являются членами профессиональных сообществ (таких как автономная некоммерческая организация «Альянс консультантов инициативного бюджетирования»), активно участвуют в проводимых федеральных мероприятиях и включены в актуальную повестку ИБ.

4. Практики ИБ с интернет-порталами отличает сложившаяся институциональная основа, в частности принятые правовые документы, регламентирующие процессы инициативного бюджетирования. Однако большинство из анализируемых в статье интернет-порталов инициативного бюджетирования не имеет на сегодняшний день специального нормативного и/или стратегического документа, процессы цифрового взаимодействия лишь частично отражены в положениях и иных правовых актах более низкого порядка.

Помимо специализированных интернет-порталов инициативного бюджетирования, граждане также могут подавать идеи и выбирать проектную инициативу через единые порталы электронного участия, действующие в регионах. Это, например, портал «Живем на Севере» Ямало-Ненецкого автономного округа с разделом «Уютный Ямал» (название проекта поддержки местных инициатив) или портал «Управляем вместе» Пермского края [Перелыгина, Дербенева, 2024].

С 2023 г. на портале «Госуслуги» (Платформа обратной связи — ПОС) появился модуль «Инициативные проекты», позволяющий гражданам (в составе инициативной группы) подать инициативный проект, а также проголосовать за опубликованный проект [Вагин и др., 2024]. Инструмент адресован прежде всего муниципальным организаторам. В пилотном этапе приняли участие три субъекта Российской Федерации: Ивановская область (один муниципалитет-участник, четыре инициированных проекта), Калининградская область (13 муниципалитетов-участников, 30 инициированных проектов) и Красноярский край (два муниципалитета-участника, восемь инициированных проектов)[20]. По данным мониторинга за 2023 г., использование инструмента ПОС указали три муниципальные практики (Уссурийский городской округ и городской округ Спасск-Дальний Приморского края, городской округ Феодосия Республики Крым). Проект был запущен Агентством стратегических инициатив и поддержан рядом федеральных министерств. Вместе с тем спорным представляется решение ограничить цифровизацию инициативного бюджетирования на федеральном уровне исключительно одной практикой — «инициативные проекты». При этом значительное число моделей партисипаторных практик (региональные, школьные, студенческие и другие) остались вне цифровизации. В случае масштабирования модуля «Инициативные проекты» ПОС на всю страну становятся неясны перспективы региональных решений (порталов, интернет-страниц) в данной области.

Самыми распространенными способами сбора инициатив и проведения электронных голосований сегодня остаются различные сервисы проведения онлайн-опросов (Yandex Forms и др.), а также социальные сети и мессенджеры. Эти инструменты в большинстве случаев бесплатны для пользователей и более удобны по сравнению с инструментами, требующими вход через браузер и/или запрашивающими авторизацию в системе. Социальные сети и мессенджеры, кроме того, являются лучшими инструментами информирования граждан. По данным мониторинга за 2023 г., 165 региональных и муниципальных практик имели ссылки на свои страницы в социальной сети «ВКонтакте». Из них 36 являются специализированными страницами, рассказывающими об инициативном бюджетировании (совокупное количество подписчиков на июнь 2024 г. составило 77 942 аккаунта). Региональные практики чаще представлены во «ВКонтакте», чем муниципальные (23 против 13 соответственно). В других социальных сетях и мессенджерах также есть специализированные аккаунты, однако они представлены не так широко: в Telegram есть восемь каналов (общее количество подписчиков — 3404), в «Одноклассниках» — шесть страниц (количество подписчиков — 2087) и на блог-платформе «Дзен» — одна страница с одним подписчиком.

На федеральном уровне информационная работа ведется через портал «Мои финансы». В разделе «Инициативное бюджетирование» выкладываются актуальные новости и материалы, связанные с участием граждан в бюджетном процессе. В период с 18.06.2023 по 17.06.2024

количество визитов в разделе составило 694 548 (20,3% от общего трафика на портале «Мои финансы»), количество посетителей — 451 381, просмотров — 1,7 млн.

В 2024 г. на портале впервые был реализован функционал мониторинга развития инициативного бюджетирования в цифровом формате: была сформирована сеть координаторов этого процесса в финансовых органах субъектов Российской Федерации, ускорились сроки получения данных и повысилось их качество. Также на портале публикуются полные данные мониторинга в Excel-формате с 2019 г. С 2023 г. портал стал площадкой проведения Всероссийского конкурса проектов инициативного бюджетирования. Всего за два года через портал поступили 2111 конкурсных заявок и 523 739 голосов за проекты. Сегодня в разделе «Карта проектов» собрана самая большая база данных о реализованных проектах ИБ в субъектах Российской Федерации.

Появляются новые федеральные цифровые инструменты. Так, в 2024 г. был дан старт практикам студенческого инициативного бюджетирования в высших учебных заведениях, в которых приняло участие 37 вузов страны. Результатом стала разработка 170 проектов, часть из которых была внесена на интернет-портал студенческого инициативного бюджетирования[21].

Обобщая вышеприведенное, проиллюстрируем на рис. 2 сложившуюся модель цифровизации инициативного бюджетирования в Российской Федерации (стрелками обозначены инструменты прямого участия граждан в инициативном бюджетировании, темной жирной стрелкой указывается работа муниципалитетов на цифровых ресурсах регионального уровня).

Рисунок 2

Модель цифровизации инициативного бюджетирования в Российской Федерации

Источник: рисунок авторов.

В модели не учтены цифровые ресурсы новых практик инициативного бюджетирования (в частности, молодежного/студенческого ИБ). Предпринимаемые действия по цифровизации инициативного бюджетирования можно разделить на три управленческих уровня: федеральный, региональный и муниципальный. Последние два уровня более тесно переплетены между собой ввиду общих организационных процессов и в некоторых случаях образуют институциональное единство (единые правила и порядки). Однако общего странового (национального) видения процессов цифровизации инициативного бюджетирования на сегодняшний день не существует. Организаторы действуют по наитию, большинство практик основано на традиционных методах организации инициативного бюджетирования. Сложности связаны с недостаточным пониманием глобальной сути цифровой трансформации, недостатком ресурсов (финансовых и кадровых), низкой культурой работы с автоматизированными процессами и данными.

Заключение

В Российской Федерации, а также в европейских странах (особенно в крупных городах), Республике Узбекистан (на национальном уровне), Бразилии (на федеральном уровне) действуют

успешные модели вовлечения граждан в решение местных вопросов посредством цифровых технологий. Эффективным способом объединения различных форм гражданского участия служит создание экосистем, как это происходит в Париже, Барселоне и Мадриде, а также в таких российских городах, как Москва и Ханты-Мансийск. Постепенно подобная экосистема формируется и на общероссийском портале «Мои финансы»; значительный функционал сегодня вобрал в себя Единый портал государственных и муниципальных услуг. При этом существуют специализированные платформы, сосредоточенные исключительно на инициативном бюджетировании, как, например, в Новгородской области и Санкт-Петербурге.

Проблема в данной области заключается в отсутствии единой стратегии, а также нормативного регулирования сферы цифровизации инициативного бюджетирования, что затрудняет дальнейшее развитие электронных инструментов взаимодействия между гражданами и государством. Как видно из результатов исследования, роста количества порталов инициативного бюджетирования и их качества не происходит. Процессы цифровизации инициативного бюджетирования находятся в отрыве от Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации до 2030 года и на перспективу до 2036 года, национального проекта «Экономика данных и цифровая трансформация государства», региональных программ цифровой трансформации. Финансирование цифровизации инициативного бюджетирования осуществляется по остаточному принципу или отсутствует вовсе.

Одной из ключевых задач повышения эффективности гражданского участия в государственном управлении является разработка единых стандартов и требований к цифровым решениям инициативного бюджетирования. Это позволило бы обеспечить их интеграцию и взаимозаменяемость, создавая более доступные и понятные условия для вовлечения граждан в ИБ. При этом важно учитывать особенности различных регионов и городов, адаптируя решения к местным условиям. Еще одним фактором эффективности предпринимаемых действий может стать появление стандарта цифрового участия граждан в инициативном бюджетировании, а также в государственном и муниципальном управлении в целом. Такой документ должен содержать набор принципов, правил, рекомендаций и инструментов, с помощью которых можно повысить уровень электронного участия граждан в принятии управленческих решений и формировании последовательной политики. Кроме того, необходимо уделить внимание образовательным программам, которые помогут гражданам лучше ориентироваться в вопросах партисипации. Повышение цифровой грамотности и информированности населения является важным шагом в укреплении обратной связи между обществом и государством.

Не всегда разумно заменять локальные разработки исключительно федеральными цифровыми решениями. Опыт реализации федерального проекта по разработке цифрового инструмента «Инициативные проекты» ПОС показал, что в отрасли с почти 500 практиками инициативного бюджетирования трудно создать универсальное решение.

Целесообразны поддержка и развитие местных онлайн-сервисов для взаимодействия с гражданами, к которым местные сообщества привыкли и которые им близки. Это создает преемственность идей, мнений и формирует местные традиции гражданского общества и диалога с властями. Федеральные инициативы должны интегрировать лучшие локальные практики или устранять пробелы в этой сфере. К примеру, важно развивать на федеральном уровне систему межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) для участников инициативного бюджетирования, обеспечивая автоматический доступ к необходимым данным для реализации проектов, а также цифровизировать мониторинг практик ИБ в России и организовывать удобные форматы для софинансирования проектов.

[1] Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации до 2030 года и на перспективу до 2036 года / Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: http://static.government.ru/media/files/ZsnFICpxWknEXeTfQdmcFHNei2FhcR0A.pdf.

[2] Дмитрий Григоренко: Правительство внедряет новый подход к цифровизации госуправления / Официальный сайт Правительства Российской Федерации. 2024. URL: http://government.ru/news/53635/.

[3] Научно-методическая работа Центра инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России «Теоретические и практические подходы к цифровизации практик инициативного бюджетирования», 2024 год.

[4] Ratings for Digital Participation Tools / Global Hub for Participatory Democracy. URL: https://www.people-powered.org/platform-ratings.

[5] Decider.Paris портал гражданского участия города Парижа (Франция). URL: https://decider.paris.fr/decider/jsp/site/Portal.jsp?page_id=5.

[6] Loin 2004-575 du 21 juin 2004 «Pour la confiance dans l'economie numerique». URL: https://www.legifrance.gouv.fr/ loda/ id/LEGISCTA000006089778.

[7] Decide Madrid портал гражданского участия Мадрида (Испания). URL: https://decide.madrid.es.

[8] Acuerdo de 10 de septiembre de 2015 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se adoptan directrices para el ejercicio del derecho de propuesta. URL: https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.b4c91589e7f6a5d829da39e5a8a409a0/

[9] Acuerdo de 24 de junio de 2021 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprueban las directrices para el desarrollo de los presupuestos participativos. URL: https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.b4c91589e7f6a5d829da39e5a8a409a0/

[10] Федеральная платформа гражданского участия правительства Бразилии. URL: https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br.

[11] Congresso nacional «Projeto de lei do tongresso National N° 28, de 2023». URL: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9496809&ts=1709065948519&disposition=inline.

[12] Портал «OpenBudget» Республики Узбекистан. URL: https://openbudget.uz/home.

[13] Постановление Президента Республики Узбекистан от 22 августа 2018 г. № ПП-3917 «О мерах по обеспечению открытости бюджетных данных и активного участия граждан в бюджетном процессе». URL: https:// lex.uz/docs/3879207; Постановление Президента Республики Узбекистан от 13 апреля 2021 г. № ПП-5072 «О дополнительных мерах по обеспечению активного участия граждан в бюджетном процессе»; Постановление Президента Республики Узбекистан № ПП-5250 от 23 сентября 2021 г. «О мерах по дальнейшему расширению финансирования мероприятий, сформированных на основе общественного мнения посредством информационного портала “Открытый бюджет”». URL: https://lex.uz/ru/docs/5651411.

[14] Постановление Президента Республики Узбекистан от 10.10.2023 № ПП-330 «О мерах по дальнейшему совершенствованию сферы дорожного хозяйства». URL: https://lex.uz/uz/docs/6634311?ONDATE=01.01.2025.

[15] Указ Президента Республики Узбекистан от 23.11.2023 № УП-199 «О мерах по обеспечению экологической устойчивости путем дальнейшего повышения уровня озеленения в республике и последовательной реализации общенационального проекта “Яшил макон”». URL: https://nrm.uz/contentf?doc=738254_ukaz_prezidenta_respubliki_uzbekistan_ot_23_11_2023_g_n_up-199_o_merah_po_obespecheniyu_ekologicheskoy_ustoychivosti_putem_dalneyshego_povysheniya_urovnya_ozeleneniya_v_respublike_i_posledovatelnoy_realizacii_obshchenacionalnogo_proekta_yashil_makon&products=1_

[16] Портал партисипаторного бюджетирования Хельсинки. URL: https://omastadi.hel.fi/processes/osbu-2023/f/191/results.

[17] Платформа партисипаторного бюджетирования города Лиссабона. URL: https://lisboaparticipa.pt/pt.

[18] Платформа студенческого партисипаторного бюджетирования Университета Бордо (Франция). URL: https://participation.u-bordeaux.fr.

[19] Make Our Kakogawa — портал гражданского участия города Какогава (Япония). URL: https://kakogawa.diycities.jp/.

[20] Информация из презентации Агентства стратегических инициатив. Совещание АСИ и Ассоциации Добро.рф. 18 ноября 2024 г.

[21] О проекте «Студенческое инициативное бюджетирование» / Официальный сайт «Молодой гвардии Единой России». URL: https://mger.ru/studencheskoe-initsiativnoe-byudzhetirovanie/about.

Список источников

1. Алексеева Н. А. Технологии инициативного бюджетирования как инструмент регулирования в общественном секторе экономики // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2022. Т. 32. № 5. С. 789-796. https://doi.org/10.35634/2412-9593-2022-32-5-789-796.

2. Баранова И. В. Развитие инициативного бюджетирования и его влияние на финансовую и бюджетную безопасность региона // Сибирская финансовая школа. 2022. № 1. С. 64-71. https://doi.org/10.34020/ 1993-4386--2022-1-64-71.

3. Вагин В. В., Шатохин Д. А., Петрова И. В. Цифровые решения в инициативном бюджетировании: состояние, тренды и барьеры // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2024. Т. 147. № 3. С. 63-69.

4. Дербенева В. В., Захарчук Е. А., Пасынков А. Ф. Развитие инициативного бюджетирования в регионах РФ (на примере Свердловской области) // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 3. С. 60-75. http://doi.org/ 10.31107/2075-1990-2020-3-60-75.

5. Лукьянова Н. Г. Особенности развития инициативного бюджетирования в Санкт-Петербурге // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 2. С. 61-69. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-61-69.

6. Лякишева В. Г. и др. Совершенствование процесса инициативного бюджетирования как реального инструмента регионального социально-экономического развития // Экономика Профессия Бизнес. 2024. № 3. С. 55-63. https://doi.org/10.14258/epb202438.

7. Мрачек Е. М., Валюшицкая И. В. Роль проектных центров в развитии инициативного бюджетирования: практика Красноярского края // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 2. С. 70-82. https://doi.org/ 10.31107/2075-1990-2021-2-70-82.

8. Нечаева С. В., Бондаренко Г. В., Карасева С. А. Специфика и проблемы цифровизации в деятельности органов власти в России // Управленческий учет. 2023. № 6. С. 144-149. https://doi.org/10.25806/ uu62023144-149.

9. Перелыгина Ю. А., Дербенева В. В. Проблемы реализации онлайн формата гражданского участия в инициативном бюджетировании на примере Пермского края // Весенние дни науки ИнЭУ: сборник докладов Международной конференции студентов и молодых ученых. Екатеринбург, 17-20 апреля 2024 г. Екатеринбург: Издательский Дом «Ажур», 2024. С. 122-126.

10. Сафронова Е. С. Особенности практической реализации инициативного бюджетирования в Российской Федерации // Дискуссия. 2024. Т. 124. № 3. С. 85-98. https://doi.org/10.46320/2077-7639-2024-3-124-85-98.

11. Stempeck M. Guide to Digital Participation Platforms: When to Use Them, How to Choose & Tips for Maximum Results. People Powered. Global Hub for Participatory Democracy. 2022. URL: https://www.peoplepowered.org/ digital-guide/introduction.

12. Gower A., Hotker M., Grodach C. Digital Participation Models as Public Engagement Tools in Planning: A Concept Exploration. Planning Theory & Practice. 2023. Vol. 24 (5). P. 663-678. https://doi.org/10.1080/14649357.2023.2278099.

13. Goldfrank B., Gonzalez Esquivel M. T. Sistemas participativos en Brasil y Venezuela: origenes yocasos de dos modelos // Caderno CRH. 2020. Vol. 33. https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33251.

14. Royo S., Pina V., Garcia-Rayado J. Decide Madrid: A Critical Analysis of an Award-Winning e-Participation Initiative. Sustainability. 2020. Vol. 12 (4). № 1674. https://doi.org/10.3390/su12041674.

15. Rask M. et al. Final evaluation of the City of Helsinki's participatory budgeting. University of Helsinki. 2021. URL: https://helda.helsinki.fi//bitstream/handle/10138/330271/Bibu_Oma_Stadi_English.pdf?sequence=1.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

2024-2025 гг.

Антипин И.А. Цифровые технологии в развитии территорий: возможности и проблемы применения в практике государственного и муниципального управления / И.А. Антипин, Н.Ю. Власова, Е.А. Шишкина // Управленец. - 2024. - Т. 15, № 6. - С. 17-29

Баженова О. Муниципальная непосредственная демократия / О. Баженова // Муниципалитет. - 2024. - № 3. - С. 24-27

Баженова О.И. Местное сообщество как субъект местного самоуправления: между социальным и конституционно-правовым / О. И. Баженова // Местное право. - 2024. - № 4. - С. 3-14

Будаев А.М. Контроль формирования и расходования бюджета муниципального образования в России: монография / А.М. Будаев. - М., 2024. - 158 с.

Буевич С.Ю. Подходы к формированию механизмов стратегического управления социально-экономическим развитием муниципальных образований / С.Ю. Буевич // Самоуправление. - 2024. - № 3. - С. 11-14

Великая Н.М. Легитимность местной власти: значение цифровой коммуникации / Н.М. Великая, О.В. Гребняк, А.Ю. Станевич // Власть. - 2025. - № 1. - С. 205-216

Гончаров В.В. Контрольно-счетные органы и общественные палаты (советы) муниципальных образований в России: современные проблемы и перспективы взаимодействия (публично-правовой анализ) / В.В. Гончаров // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2024. - № 4. - С. 7-11

Государственная поддержка социально-экономического развития муниципальных образований в современных условиях (актуальные вопросы, механизмы и формы): библиодосье к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. – М., 2024. - 39 с.

Государство - молодежи, молодежь - государству: сборник научных статей по материалам Международной научно-практической конференции / Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского. - Саратов, 2024. - 168 с.

Гражданское участие и самоорганизация местных сообществ / М.В. Певная, Г.А. Банных, Н.Н. Гурченок [и др.]. - Екатеринбург, 2024. - 253 с.

Диденко А.Н. Соотношение публично-властных и общественных компонентов в организации местного самоуправления и муниципальных образований и их опора на традиционные российские цивилизационные ценности / А.Н. Диденко // Местное право. - 2025. - № 2. - С. 3-14

Ермилов В.Г. Этапы развития инициативного бюджетирования в России / В.Г. Ермилов, К.Ю. Багратуни // Финансы. - 2024. - № 7. - С. 51-57

Истомин К. Муниципалитеты центры управления - только плюсы!: [об истории возникновения МЦУ, перспективах их развития и существенной помощи, которую они оказывают главам муниципалитетов] / К. Истомин // Глава местной администрации. - 2025. - № 1. - С. 15-19

К Всероссийской конференции по развитию представительных органов муниципальных образований и общественного самоуправления на региональном и местном уровнях с опорой на традиционные российские духовно-нравственные и культурно-исторические ценности: библиодосье / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. - М., 2025. - 63 с.

Качусов Д.А. Механизмы взаимодействия гражданских активистов, местного самоуправления и органов власти (на примере регионов Юго-Западной Сибири) / Д.А. Качусов // Местное право. - 2025. - № 1. - С. 17-22

Кивико И.В. Инициативное бюджетирование в Республике Крым: итоги трех лет реализации / И.В. Кивико // Бюджет. - 2024. - № 1. - С. 26-29

Кидяев В.Б. Инициативное бюджетирование как составляющая управленческой работы на местах / В.Б. Кидяев // Бюджет. - 2024. - № 3. - С. 56-58

Концепция стратегии развития местного самоуправления в системе организации публичной власти в России: исторические традиции и современные реалии: библиодосье к «круглому столу» / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека). – М., 2025. - 54 с.

Милькина И.В. Роль межмуниципального сотрудничества в решении региональных проблем: опыт успешных проектов / И.В. Милькина, С.П. Косарин, А.А. Сметанникова // Муниципальная академия. - 2025. - № 1. - С. 106-116

Нарутто С.В. Роль муниципального контроля в развитии комфортной городской среды: монография / С.В. Нарутто, М.П. Ряшин. - М., 2024. - 202 с.

Нигметзянов А.А. Территориальное общественное самоуправление: мотивирующая роль законодателя / А.А. Нигметзянов // Конституционное и муниципальное право. - 2024. - № 7. - С. 58-61

Основные направления и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации: библиодосье к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. – М., 2024. - 54 с.

Петрова И.В. Инициативное бюджетирование в реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации / И.В. Петрова, Д.А. Шатохин, В.А. Паксиваткина // Регион: экономика и социология. - 2024. - № 3. - С. 274-293

Петухов Р.В. Институциональные изменения и динамика доверия местной власти в современной России / Р.В. Петухов // Социологические исследования. - 2024. - № 11. - С. 74-86

Писарев А.Н. Местное сообщество как институт гражданского общества и субъект местного самоуправления: публично-правовые аспекты / А.Н. Писарев // Государственная власть и местное самоуправление. - 2024. - № 2. - С. 29-34

Сафаров С.М. Инициативы ТОС в области социального предпринимательства / С.М. Сафаров // Бюджет. - 2024. - № 7. - С. 76-79

Сергеев Д.Б. Территориальное общественное самоуправление: история и современность, перспективы совершенствования законодательства / Д.Б. Сергеев // Конституционное и муниципальное право. - 2024. - № 7. - С. 54-57

Смолин А.Г. Особенности взаимодействия органов местного самоуправления в социальных сетях: изменения через призму взгляда общества / А.Г. Смолин, М.В. Пальчикова // Пробелы в российском законодательстве. - 2024. - Т. 17, № 3. - С. 166-171

Современное государственное и муниципальное управление: в поиске ресурсов и технологий общественного управления: сборник научных трудов Всероссийской научно-практической конференции / Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Дзержинский филиал. - М., 2024. - 111 с.

Создание комфортной городской среды как важнейшая компетенция муниципальных команд / В.Б. Кидяев, А.Н. Козловский, С.В. Еремин [и др.] // Муниципальная Россия. - 2024. - № 4-5. - С. 10-35

Тепляшин И.В. Развитие территорий муниципальных образований и реализация демократических инструментов / И.В. Тепляшин, Е.В. Богатова // Государственная власть и местное самоуправление. - 2024. - № 8. - С. 23-26

Тищенко С.В. Цифровизация деятельности органов публичной власти в современной России / С.В. Тищенко, О.В. Брагова, А.В. Кирсанова // Государственная власть и местное самоуправление. - 2025. - № 1. - С. 40-43

Фомин А.Н. О проблемах вовлечения в решение вопросов развития городской среды / А.Н. Фомин // Местное право. - 2024. - № 6. - С. 15-28

Шугрина Е.С. Некоторые особенности реализации компетенции местного самоуправления в условиях достаточного финансирования / Е.С. Шугрина // Местное право. - 2025. - № 2. - С. 29-46

Юркова С.Н. Особенности правового регулирования организации местного самоуправления на текущем этапе / С.Н. Юркова // Местное право. - 2025. - № 1. - С. 11-16