Соотношение традиционных и новых форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления

ПОМАЗАНСКИЙ Андрей Евгеньевич, ведущий научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: const@izak.ru

Демократические институты традиционных и новых форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления призваны обеспечить реализацию одной из главных задач муниципальной реформы — приближение населения к муниципальной власти. Анализируется предметное содержание различных форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Анализ современной практики правового обеспечения участия граждан в осуществлении местного самоуправления и его правоприменения показал отсутствие последовательного применения демократических основ местного самоуправления, которые были провозглашены в качестве самостоятельной конституционной ценности. Основной проблемой текущего правового регулирования является отстранение местного населения от участия в решении вопросов местной жизни. Наиболее отчетливо эта тенденция проявляется в отношении вопросов, связанных с изменением территориальной организации местного самоуправления. Основной потенциал для развития новых форм участия населения в осуществлении местного самоуправления заложен в ст. 33 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», позволяющей субъектам Российской Федерации посредством собственного правового регулирования обеспечивать учет особенностей, условий, а также сложившихся традиций осуществления местного самоуправления на определенных территориях. Новые формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления первоначально возникают и получают распространение на региональном и местном уровнях, подвергаясь в случае отклонения от заданных принципов организации местного самоуправления необходимой корректировке на федеральном уровне.

Ключевые слова: местное самоуправление, народовластие, органы местного самоуправления, партисипаторная демократия, инициативное бюджетирование.

Для цитирования: Помазанский А. Е. Соотношение традиционных и новых форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 58—68. DOI: 10.12737/jrl.2019.11.4

The Interrelation Between Traditional and New Forms of Citizens' Participation in the Local Self-Government

A. E. POMAZANSKIY, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: const@izak.ru

The article is devoted to the interrelation between traditional and new forms of citizens' participation in the local self-government. It is emphasized that these democratic institutions are tackling the one of the main tasks of municipal reform — the nearing of the population to the local power. The article analyzes the content of various forms providing citizens' participation in the local self-government. The analysis of modern practice of legal regulation of citizens' participation in local self-government and its law-enforcement practice shows the lack of consistency in implementation of democratic standards of local self-government, which were originally laid down in the Constitution of the Russian Federation. The author notes that the main problem of legal regulation is exclusion of the local population in decision on matters of local significance. This trend is most evident with regard to issues related to the territorial transformations on the local level. It is emphasized that the main potential for the

development of new forms of citizens' participation in the local self-government is provided by using article 33 of the Federal law "On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation". It allows the constituent entities of the Russian Federation through its own legal regulation to take into account the features, conditions, as well as the existing traditions of local self-government in certain territories. At the same time new forms of citizens' participation in the local self-government initially arising and becoming widespread on the regional and local levels, in case of deviation from the given principles of the organization of local self-government, are undergone to the necessary amendments on the federal level.

Keywords: local self-government, popular sovereignty, local authorities, participatory democracy, initiative budgeting.

For citation: Pomazanskiy A. E. The Interrelation Between Traditional and New Forms of Citizens' Participation in the Local Self-Government. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2019, no. 11, pp. 58—68. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2019.11.4

В системе российского конституционализма местное самоуправление признается в качестве одной из фундаментальных демократических ценностей и основ конституционного строя. Несмотря на такое признание, содержание данного института конституционного права и его нормативно-юридическая объективация на протяжении долгого времени остаются предметом острых дискуссий в науке конституционного права. Это связано с тем, что местное самоуправление с точки зрения обозримой исторической перспективы является относительно новым явлением правовой действительности для России, которое находится в состоянии постоянного развития. Данное обстоятельство заставляет исследователей постоянно обращаться к поиску наиболее важных и существенных свойств и признаков, характеризующих организацию публичной власти на местном уровне. Большинство авторов¹ в данном вопросе солидаризируются с правовой по-

зицией Конституционного Суда РФ, сформулированной в определении от 2 ноября 2000 г. № 236-О. Так, местное самоуправление следует рассматривать как публичную власть особого рода, получающую реализацию на основе сочетания государственных и «негосударственных» (общественных) начал. Развивая данную идею в постановлении от 2 апреля 2002 г. № 7-П, Конституционный Суд РФ указал, что понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией РФ территориальной самоорганизации населения, призванной обеспечивать ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения, обуславливает необходимость учета природы муниципальной власти как власти местного сообщества и особенностей институтов местного самоуправления как наиболее приближенных к населению. Природа и особенности институтов местного самоуправления определяют как использование различных организационных форм осуществления местной власти, так и систему его правового регулирования.

Такое понимание местного самоуправления как властного института, наиболее приближенного к населению и предполагающего самостоятельное решение населением вопросов местного значения, было положено в основу при его концептуальном оформлении как на конституционном, так и на законодатель-

¹ См., например: Шугрина Е. С. Гарантии права на осуществление местного самоуправления: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 14; Фадеев В. И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // *Lex Russica*. 2014. № 4. С. 400; Джагарян А. А. Конституционное правосудие как фактор преобразования российской модели местного самоуправления // *Журнал конституционного правосудия*. 2011. № 4. С. 17.

ном уровне в рамках демократических преобразований, происходивших в нашей стране. Как отмечал В. И. Васильев, один из разработчиков Закона Союза ССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» — первого в новейшей истории законодательного акта, оформившего демократическую децентрализацию на местном уровне, самоорганизация граждан, решение ими на демократических основах вопросов местной жизни стали «сквозной идеей» данного Закона².

В окончательном виде демократические стандарты в организации местного самоуправления получили свое оформление с принятием Конституции РФ, ч. 2 ст. 130 которой прямо устанавливает осуществление местного самоуправления как посредством референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, так и через выборные и другие органы местного самоуправления. В связи с этим, как справедливо подчеркивается в юридической литературе, «в принципиальном плане масштаб, удельный вес решения вопросов местного значения путем прямого волеизъявления членов территориального коллектива должны быть выше, чем такое же решение вопросов на государственном уровне. В этом, в частности и в особенности, проявляется “корневой” характер муниципальной власти, ее институциональная характеристика как власти, максимально приближенной к населению и в определенной мере сливающейся с ним»³.

На необходимость законодательного обеспечения участия жителей муниципальных образований в непосредственном решении вопросов местного значения ориентируют документы, принимаемые на междуна-

родном уровне. Пункт 2 ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления 1985 г. содержит рекомендательное предписание, указывающее на востребованность в системе муниципальной демократии не только представительных органов, избираемых непосредственно населением, но и иных форм прямого участия населения в осуществлении местного самоуправления, таких как собрания граждан, референдум, если это допускается законом. В развитие данного нормативного положения в последних решениях Конгресса местных и региональных властей Совета Европы указывается: «...последние события в Европе и в соседних странах продемонстрировали, что роль граждан и гражданского общества меняется и что людям необходимы эффективные формы выражения своего мнения и участия в демократических процессах. Расширение участия общественности в процессах принятия решений и предоставление населению возможности выражать свой выбор, предпочтения и взгляды, а также напрямую участвовать в управлении на местном и региональном уровне может улучшить транспарентность и повысить уровень доверия граждан к демократическим процессам... В нынешнюю эпоху все более серьезных сокращений в дотациях местному и региональному самоуправлению и разочарования в политическом процессе становится еще более важно... чтобы граждане могли участвовать в общественной жизни на том уровне, который им ближе всего. Путь вперед — это инновации и активная гражданственность на местах. Расширение общественного участия и прямое вовлечение в местное управление придаст гражданам чувство собственных возможностей, и это поможет восстановить доверие»⁴.

² См.: Васильев В. И. Местное самоуправление: история и современная практика // Журнал российского права. 2015. № 3. С. 5.

³ Васильев В. И. Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005. С. 186.

⁴ Участие граждан на местном и региональном уровне в Европе: Резолюция Конгресса местных и региональных властей Совета Европы от 5 октября 2011 г.

Разумеется, в случае, когда речь идет об определенных правовых принципах, их провозглашение является необходимым, но далеко не достаточным условием для их полноценной реализации. Требуется создание правовых и процедурных гарантий, обеспечивающих их действие на практике. При этом границы правового регулирования таких гарантий в отличие от принципов обладают известной степенью подвижности, влияющей на перечень и содержание конкретных процедур участия населения в осуществлении местного самоуправления. В связи с этим можно привести мнение В. И. Васильева, который указывал, что местное самоуправление в самой общей форме можно определить как рубежный институт, где гражданское общество «встречается» с государством и где мера «погружения» государства в общество, как и мера «вхождения» общества в государство, определяется конкретными историческими обстоятельствами⁵.

Кроме того, следует учитывать, что на возможность непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения напрямую влияет тип и размер муниципального образования. В большинстве крупных муниципалитетов объективные возможности для самоорганизации граждан несравнимо ниже, чем в небольших по численности муниципальных образованиях. Это связано с тем, что из-за больших размеров территории городов, многочисленности их жителей участие населения в решении вопросов местного значения по большей части нивелируется и сводится лишь к деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц, далеко не всегда учитывающих местные потребности и нужды.

Обеспечивая конкретизацию конституционных норм, в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) предусматриваются различные механизмы, призванные гарантировать непосредственное участие граждан в осуществлении местного самоуправления. В их числе присутствуют как формы властного участия населения в осуществлении местного самоуправления (местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа и выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования и сход граждан), так и институты консультативного характера (например, территориальное общественное самоуправление, собрания и конференции граждан, опрос граждан, правотворческая инициатива граждан, публичные слушания и др.). Часть указанных форм впервые получила правовое оформление на уровне федерального закона, что позволило создать необходимые предпосылки для их практической реализации.

Примечательно, что ряд статей Федерального закона № 131-ФЗ, включенных в гл. 5, сохранили первоначальную редакцию, невзирая на достаточно большое количество поправок, внесенных в Закон с момента его принятия. Отчасти это объясняется тем, что акцент в правовом регулировании соответствующих демократических процедур был смещен на региональный и местный уровень, предоставляя возможность обеспечить учет местных особенностей и условий. Анализ современной практики как правового обеспечения участия граждан в осуществлении местного самоуправления, так и его правоприменения показывает отсутствие последовательно-

⁵ См.: Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / под общ. ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2010. С. 29.

сти в соблюдении тех демократических принципов организации местного самоуправления, которые были изначально заложены в Конституции РФ⁶. Многие инструменты муниципальной демократии продолжают носить во многом формальный характер. Это позволяет сделать вывод о необходимости объединения усилий как на федеральном уровне в части установления необходимого объема правовых гарантий, так и на местном — в части создания процессуальных механизмов их реализации⁷.

Особое беспокойство в научном⁸ и экспертном сообществах⁹ вызывает исключение участия местного населения в решении вопросов, связанных с изменением территориальной организации местного самоуправления. Речь идет о наметившейся в последнее время тенденции ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления путем перехода от муниципальных районов к городским округам. Такой переход осуществляется, по сути, без прямого участия населения и, соответственно, без надлежащего учета его потребностей и интересов. Исключение прямого участия населения в осуществлении ключевых территориальных трансформаций на мест-

ном уровне стало возможным посредством отказа от имевшей место в первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ формулировки «согласие населения, выраженного путем голосования, проводимого в порядке, установленном для местного референдума» в пользу формулировки «согласие населения, выраженное представительным органом». Избранная процедура в значительной степени облегчила возможности для проведения территориальных преобразований муниципальных образований, руководствуясь исключительно соображениями целесообразности, которыми в данном случае выступают сокращение расходов местных бюджетов на содержание управленческого аппарата поселенческого уровня, а также повышение управляемости муниципальных органов власти со стороны субъектов РФ. Как справедливо отмечается в юридической литературе, «если упрощение и удешевление управления ставятся во главу угла при присоединении одного поселения к другому, это сокращает и без того малое “пространство демократии”, вступая в противоречие с сущностью местного самоуправления как конституционной ценности, важнейшей составляющей демократических основ всего государственного устройства»¹⁰.

Отметим, что тенденция к сокращению участия населения в принятии обязательно-властных решений проявляется и в ходе практического применения других форм муниципальной демократии. Такие проблемы характерны для института местной правотворческой инициативы, и вызвано это тем, что в муниципальных правовых актах закрепляются чрезмерные, не обусловленные правовой природой местного самоуправления требования, которые

⁶ Подробнее см.: *Васильев В. И., Постников А. Е., Помазанский А. Е.* Развитие демократических принципов и институтов на муниципальном уровне: правовые основы: монография. М., 2017.

⁷ См.: *Помазанский А. Е.* Реализация правотворческой инициативы на местном уровне // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 37—46.

⁸ См.: *Васильев В. И.* Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 110—118.

⁹ См.: Аналитический доклад «Совершенствование нормативного правового регулирования процедур преобразования муниципальных образований». URL: <https://komitetgi.ru/analytics/3740/> (дата обращения: 28.04.2019).

¹⁰ *Васильев В. И.* Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления. С. 112—113.

существенно затрудняют ее практическую реализацию. Эти требования могут относиться как к процедуре проведения правотворческой инициативы, так и к основаниям для отказа в ее принятии. В ряде соответствующих муниципальных актов используются нечеткие формулировки, такие как «нецелесообразность принятия нормативного акта», что позволяет отклонить практически любую правотворческую инициативу¹¹.

Аналогичное замечание следует сделать в отношении проведения публичных слушаний. Практика нормативного правового регулирования показывает, что, как правило, муниципальные правовые акты¹² не содержат развернутый перечень способов информирования, ограничиваясь положением о том, что участники публичных слушаний считаются оповещенными о времени и месте проведения публичных слушаний с момента обнародования решения (постановления) об их проведении. Такой подход не способствует привлечению к обсуждению актуальных проблем широкой общественности и создает предпосылки для превращения их в кулуарные собрания нужных лиц. В целях повышения гарантий реализации права граждан на участие в публичных слушаниях необходимо заблаговременно информировать их о проведении этих слушаний. Органы местного самоуправления не должны ограничиваться каким-либо одним каналом доведе-

ния до граждан такой информации, которым, как правило, являются местные печатные средства массовой информации, а по возможности задействовать весь арсенал СМИ, включая современные информационные-телекоммуникационные технологии.

На примере института публичных слушаний, который может быть отнесен к категории традиционных форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления, и института общественных обсуждений прослеживается явная нацеленность на изначальное применение современных информационных технологий при внедрении новых форм такого участия в муниципальную практику. По своей правовой природе оба указанных института являются во многом сходными процедурами, основное предназначение которых заключается в обеспечении участия населения в обсуждении проектов муниципальных правовых актов по наиболее важным вопросам местного значения. При этом, если публичные слушания сегодня во многом сохраняют традиционную процедуру их проведения, включающую сбор подписей жителей, направление необходимых письменных документов со стороны инициаторов их проведения в адрес органов местного самоуправления, проведение публичных слушаний в форме собрания жителей в специально отведенном помещении, то процедура общественных обсуждений базируется на приоритетном использовании соответствующих интернет-ресурсов органов местной власти. Так, в соответствии с решением Собрания депутатов г. Трехгорного Челябинской области от 25 сентября 2018 г. № 76 «Об утверждении Порядка организации и проведения общественных обсуждений на территории города Трехгорного» использование современных информационных технологий предполагается на всех этапах проведения общественных обсужде-

¹¹ См., например, решение Совета депутатов Солнечногорского муниципального района Московской области от 29 августа 2006 г. № 281/30 «Об утверждении Положения о правотворческой инициативе граждан в Солнечногорском муниципальном районе Московской области».

¹² См., например, решение Шелеховской Думы от 27 октября 2005 г. № 63рд «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний на территории Шелеховского района».

ний (оповещение о проведении общественных обсуждений, размещение проекта муниципального правового акта, представление предложений и замечаний участниками общественных обсуждений, опубликование заключения уполномоченной комиссии о результатах общественных обсуждений и др.).

Тем не менее вне зависимости от характера используемых технологий в процессе реализации институтов непосредственной демократии на местном уровне следует указать, что значимым условием для их успешного воплощения является создание регламентированных процедур, позволяющих обеспечить действие механизма обратной связи между интересами, проявляемыми населением муниципальных образований, и их последующим учетом в решениях, принимаемых органами местного самоуправления. На необходимость использования такого подхода в деятельности органов публичной власти прямо ориентируют положения ч. 2 ст. 33 Федерального закона № 131-ФЗ, которые предусматривают, что государственные органы и их должностные лица, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. В противном случае существует риск того, что уполномоченные должностные лица органов местного самоуправления будут стремиться обеспечить только формальные признаки проведения этих мероприятий, не заботясь о полноценном учете мнения населения и его интересов.

Правовые возможности для конкретизации форм непосредственного участия населения обеспечивает заложенная в ст. 33 Федерального закона № 131-ФЗ нормативная формула, согласно которой граждане вправе участвовать в осу-

ществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции РФ, данному Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов РФ. Такой подход позволяет субъектам РФ посредством собственного правового регулирования обеспечивать учет особенностей, условий, а также сложившихся традиций осуществления местного самоуправления на определенных территориях.

Одной из так называемых иных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, которая изначально зародилась на региональном уровне и получила последующее весьма широкое распространение в муниципальной практике в последние годы, является институт сельских старост. Основной целью деятельности сельских старост стало оказание организационного содействия сельским жителям в самостоятельном решении вопросов местного значения в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В отдельных случаях региональная практика законодательного регулирования деятельности не всегда следовала принципам обеспечения участия населения в осуществлении местного самоуправления при решении вопросов, связанных с деятельностью сельских старост. Ряд субъектов РФ (например, Республика Алтай¹³, Оренбургская область¹⁴) демонстрировали стремление придать изначально исключительно общественному институту сельских старост не свойственную

¹³ См. Закон Республики Алтай от 25 ноября 2016 г. № 76-ПЗ «О старостах сельских населенных пунктов в Республике Алтай».

¹⁴ См. Закон Оренбургской области от 12 ноября 2013 г. № 1881/569-V-ОЗ «О сельских старостах в Оренбургской области» (утр. силу).

им государственную оболочку, рассматривая их в качестве элемента системы государственного управления на местах. В результате в стремлении обеспечить управляемость низовых территорий, которая при имеющихся у органов государственной власти правовых и организационных возможностях может быть достигнута иными способами, был утрачен важный механизм самоорганизации граждан в целях совместного решения таких актуальных для сельской местности вопросов, как благоустройство, связь, снабжение топливом, обеспечение первичных мер противопожарной безопасности и т. д.

Указанная негативная практика законодательного регулирования на уровне субъектов РФ, идущая вразрез с принципами организации местного самоуправления, которые установлены Федеральным законом № 131-ФЗ, обусловила необходимость вмешательства со стороны федерального законодателя. В результате в 2018 г. гл. 5 Федерального закона № 131-ФЗ была дополнена новой ст. 27¹, закрепившей основы правового статуса сельских старост на федеральном уровне. Указанный пример демонстрирует процесс взаимного влияния и взаимодействия федерального и регионального уровней правового регулирования в части обеспечения форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления. На федеральном уровне устанавливается исходный перечень форм такого участия, которые могут быть отнесены к категории традиционных, а также правовые гарантии их реализации. В свою очередь, новые формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления первоначально возникают и получают распространение на региональном и местном уровнях, подвергаясь необходимой корректировке на федеральном уровне в случае отклонения от заданных принципов организации местного самоуправления.

В ряде случаев необходимый импульс для развития новых форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления задается на федеральном уровне посредством принятия нормативных решений, лежащих вне сферы нормативного регулирования Федерального закона № 131-ФЗ. В качестве примера можно отметить развитие практики инициативного бюджетирования. На необходимость внедрения и развития данной формы указывается в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г.¹⁵ В частности, отмечается необходимость внедрения и обучения механизмам участия граждан Российской Федерации в решении вопросов социально-экономического развития соответствующих территорий на основе широко распространенной в мире концепции партисипаторного (инициативного) бюджетирования.

В общем виде инициативное бюджетирование рассматривается как совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе, практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также в последующем контроле за реализацией отобранных проектов¹⁶. В юридической литературе отмечаются различные формы реализации инициативного бюджетирования на местном уровне: программа поддержки местных инициатив Всемирного банка, партисипаторное бюджетирование, «Народный бюджет» и «Народная инициатива»¹⁷. В целях реализации указан-

¹⁵ Утв. Правительством РФ 29 сентября 2018 г.

¹⁶ См.: URL: <http://budget4me.ru/> (дата обращения: 28.04.2019).

¹⁷ См.: Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направле-

ных инициатив на местном уровне принимаются нормативные правовые акты, регламентирующие порядок участия населения в их осуществлении¹⁸. Отметим, что к настоящему моменту проекты в рамках инициативного бюджетирования реализуются в муниципальных образованиях на территории 30 субъектов РФ¹⁹. Достоинством реализуемых программ является их направленность на обеспечение процедур участия населения муниципальных образований в отборе проектов и их последующей реализации. В целом оценивая положительно внедрение в практику осуществления местного самоуправления рассматриваемой формы участия граждан, следует указать на ряд проблем, прежде всего юридического свойства, которые выявились в ходе ее использования и применения. Речь идет о таком обязательном условии реализации местных проектов, как софинансирование определенной доли расходов за счет средств населения. В частности, описанная процедура применяется в рамках реализации проекта «Народный бюджет» в Тульской области. Участие граждан в софинансировании расходов для решения актуальных вопросов местной жизни осуществляется посредством заключения гражданско-правовых договоров дарения денежных средств. Такой подход не соотносится с принципами регулирования финансовых отношений, установленными Фе-

деральным законом № 131-ФЗ, а также не учитывает, что местное самоуправление выступает прежде всего как институт публичного права, и, соответственно, при его нормативном регулировании должны применяться решения, характерные для данной сферы права. Для решения отмеченной проблемы Министерством финансов РФ был подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”», предусматривающий введение категории «инициативные платежи», под которыми предлагается понимать денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, образованных в соответствии с законодательством Российской Федерации, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в соответствии с Бюджетным кодексом РФ в местный бюджет в целях реализации инициативных проектов. Очевидно, что предлагаемое правовое решение является далеко не единственным элементом, необходимым для выстраивания комплексного нормативного правового регулирования процесса инициативного бюджетирования на местном уровне. Как представляется, требуется дополнительная регламентация в части обеспечения механизмов контроля со стороны граждан за ходом реализации проектов, реализуемых в рамках инициативного бюджетирования.

В заключение отметим, что правовая природа местного самоуправления как формы осуществления публичной власти, наиболее приближенной к населению, обуславливает необходимость поиска и выстраивания оптимального баланса между институтами представительной и непосредственной демократии на местном уровне. Такой баланс может быть достигнут при условии закрепления право-

ния развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4. С. 95.

¹⁸ См., например, постановление Окружной администрации г. Якутска от 1 сентября 2016 г. № 223п «Об утверждении Положения о проекте “Народный бюджет” в городском округе “город Якутск”»; постановление Администрации г. Курска от 30 января 2017 г. № 251 «О вопросах реализации проекта “Народный бюджет” в городе Курске».

¹⁹ URL: <https://komitetgi.ru/news/news/4000/> (дата обращения: 28.04.2019).

вых способов применения институтов прямой демократии для решения важнейших вопросов местной жизни. Формы прямой демократии на местном уровне имеют двойственную природу в зависимости от характера принимаемых решений. Это предполагает определение оптимальной меры сочетания и использования указанных форм, предусматривающих, с одной стороны, самостоятельное решение вопросов местного значения, носящее обязательный характер, а с другой — участие в их решении.

Приведенное исследование показывает, что в практике сформировалась отчетливая тенденция увеличения объема использования форм осуществления местного самоуправления, которые не связаны

с принятием обязательно-властных решений. Их применение сводится в конечном счете к выработке рекомендаций советов, пожеланий и даже требований, которые должны учитываться органами местного самоуправления при принятии соответствующих решений. Однако участие населения в реализации таких форм носит консультативный характер и не имеет решающего значения для органов и должностных лиц местного самоуправления. Условно говоря, это — демократия «участия» в местном самоуправлении, которое все больше становится государственным. Но это не демократия «решения», когда граждане сами определяют способы организации местной жизни и способы ее обеспечения.

Библиографический список

Аналитический доклад «Совершенствование нормативного правового регулирования процедур преобразования муниципальных образований». URL: <https://komitetgi.ru/analytics/3740/> (дата обращения: 28.04.2019).

Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4.

Васильев В. И. Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2018. № 1.

Васильев В. И. Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005.

Васильев В. И. Местное самоуправление: история и современная практика // Журнал российского права. 2015. № 3.

Васильев В. И., Постников А. Е., Помазанский А. Е. Развитие демократических принципов и институтов на муниципальном уровне: правовые основы: монография. М., 2017.

Джагарян А. А. Конституционное правосудие как фактор преобразования российской модели местного самоуправления // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 4.

Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / под общ. ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2010.

Помазанский А. Е. Реализация правотворческой инициативы на местном уровне // Журнал российского права. 2018. № 8.

Фадеев В. И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // Lex Russica. 2014. № 4.

Шугрина Е. С. Гарантии права на осуществление местного самоуправления: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008.

References

Analytical report “Improvement of normative legal basis regulating the procedures of municipalities’ transformation”. Available at: <https://komitetgi.ru/analytics/3740/> (accessed 28.04.2019).

Dzhagaryan A. A. Constitutional Justice as a Factor Affecting the Transformation of the Russian Model of Local Self-government. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya*, 2011, no. 4, pp. 87—101. (In Russ.)

Fadeev V. I. Local Self-government in Russia: Historical Experience and Modern Practice of Legal Regulation. *Lex Russica*, 2014, no. 4, pp. 396—412. (In Russ.)

Municipal Reform in the Russian Federation: Legal and Economic Research. Ed. by T. Y. Khabrieva. Moscow, 2010. 416 p. (In Russ.)

Pomazanskiy A. E. The Implementation of the Law-Making Initiative on the Local Level. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2018, no. 8, pp. 37—46. (In Russ.) DOI: 10.12737/art_2018_8_4

Shugrina E. S. Guarantees of the Right to Local Self-government. Dr. diss. thesis. Moscow, 2008. 57 p. (In Russ.)

Vagin V. V., Gavrilova N. V., Shapovalova N. A. Participatory Budgeting in Russia: Best Practices and Current Trends in Development. *Nauchno-issledovatel'skiy finansovyy institut. Finansovyy zhurnal*, 2015, no. 4, pp. 94—103. (In Russ.)

Vasil'ev V. I. Again on the Territorial Levels of Local Self-Government. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2018, no. 1, pp. 110—118. (In Russ.) DOI: 10.12737/art_2018_1_9

Vasil'ev V. I. Local Self-Government: History and the Modern Practice. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2015, no. 3, pp. 5—15. (In Russ.) DOI: 10.12737/7784

Vasil'ev V. I. The legislative framework for municipal reform. Moscow, 2005. 336 p. (In Russ.)

Vasil'ev V. I., Postnikov A. E., Pomazanskiy A. E. The Development of Democratic Principles and Institutions at the Municipal Level: Legal Basis. Moscow, 2017. 288 p. (In Russ.)