

Научная статья

УДК 316.334.3, 323

DOI 10.25205/2541-7517-2022-20-3-73-88

Формы осуществления местного самоуправления и динамика их развития на разных этапах муниципальной реформы

Мария Рудольфовна Зазулина

Институт философии и права СО РАН
Новосибирск, Россия

zamashka@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-8984-1129>

Аннотация

Проанализированы формы участия населения в осуществлении местного самоуправления на различных этапах муниципальной реформы. Исследовано закрепление различных форм участия в федеральных законах о местном самоуправлении, а также осуществлен анализ данных ежегодного Мониторинга развития системы местного самоуправления, который дает возможность оценить реальную распространенность различных форм участия населения. Показано, что новый Проект закона о местном самоуправлении закрепляет общий тренд на сокращение муниципальной сферы и упрощение институциональной организации местного самоуправления. Это, в свою очередь, ведёт к сокращению общего количества форм участия населения в самоуправлении, уменьшению их востребованности и сужению пространства делиберативной демократии в целом. При этом происходит сокращение как властных, так и консультативных форм участия.

Ключевые слова

местное самоуправление, муниципальное образование, форма осуществления местного самоуправления, политическое участие, институт, институциональная организация, реформа

Для цитирования

Зазулина М. Р. Формы осуществления местного самоуправления и динамика их развития на разных этапах муниципальной реформы // Сибирский философский журнал. 2022. Т. 20, № 3. С. 73–88. DOI 10.25205/2541-7517-2022-20-3-73-88

© Зазулина М. Р., 2022

Forms of implementation of local self-government and dynamics of their development at different stages of municipal reform

Mariia R. Zazulina

Institute of Philosophy and Law, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences
Novosibirsk, Russian Federation

zamashka@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-8984-1129>

Abstract

The article analyzes the forms of public participation in the implementation of local self-government at various stages of municipal reform. It studies the consolidation of various forms of participation in federal laws on local self-government. The analysis of data from the annual Monitoring of the development of the local government system has been carried out, which makes it possible to assess the real prevalence of various forms of public participation. It is shown that the new Draft Law on local self-government reinforces the general trend towards reducing the municipal sphere and simplifying the institutional organization of local self-government. This, in turn, leads to a reduction in the total number of forms of public participation in self-government, a reduction in their demand and a reduction in the space of deliberative democracy as a whole. At the same time, there is a reduction in both power and advisory forms of participation.

Keywords

local self-government, municipality, forms of implementation of local self-government, institution, institutional organization, reform

For citation

Zazulina M. R. Forms of implementation of local self-government and dynamics of their development at different stages of municipal reform. *Siberian Journal of Philosophy*, 2022, vol. 20, no. 3. P. 73–88. (in Russ.) DOI 10.25205/2541-7517-2022-20-3-73-88

В декабре 2021 г. на рассмотрение в Государственную Думу РФ был внесен проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹ (далее Законопроект-2021). Законопроект последовательно развивает положения о единой системе публичной власти и местном самоуправлении как элементе этой системы, внесенные в Конституцию в 2020 г. Он предполагает кардинальные изменения в системе местного самоуправления: отказ от двухуровневой системы самоуправления в пользу одноуровневой (будет упразднен поселенческий уровень), сокращение видового разнообразия муниципальных образований (далее МО) – останутся лишь три вида, сокращение депутатского корпуса, пересмотр полномочий по решению вопросов местного значения, закрепленных за органами местного самоуправления, и пр. Несмотря на то что в данный момент Проект находится на стадии доработки, не вызывает сомнений, что он будет принят, причем основные пункты новизны останутся без существенных изменений.

Все это дает возможность говорить о начале нового этапа в развитии отечественного самоуправления и в совокупности с анализом предыдущих этапов

¹ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. Проект [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы РФ. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/626BB5D1-C7D8-4ED3-8AD7-51DA08BF6719> (Дата обращения: 30.10.2022)

(инициированных соответственно принятием Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее 154-ФЗ) и Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее 131-ФЗ)), проанализировать общую траекторию развития этого института и отдельных элементов, определяющих институциональный дизайн внутри него.

На каждом этапе важной частью институциональной организации местного самоуправления оказывались различные формы его осуществления, воспроизводящие элементы прямой демократии и институционально закрепляющие возможные формы политического участия на местном уровне. В каждом из упомянутых федеральных законов, так же, как и в новом законопроекте, формам осуществления местного самоуправления была посвящена отдельная глава. В то же время перечень конкретных институтов и их трактовка от закона к закону претерпевали определенные изменения. Кроме этого, менялась их реальная востребованность со стороны населения и власти, а, соответственно, менялась их распространенность.

Целью данной статьи является анализ динамики форм осуществления местного самоуправления на разных этапах муниципальной реформы. Исследовательское внимание при этом будет сконцентрировано на том, как влияет на участие населения в самоуправленческих процессах постепенная «вертикализация» этого института и его встраивание в единую систему публичной власти.

Основными задачами исследования являются: 1) анализ форм осуществления местного самоуправления, закрепленных в соответствующих федеральных законах; 2) анализ реальной распространенности различных институтов участия населения в местном самоуправлении. Если первое возможно на основе анализа текста федеральных законов о местном самоуправлении, то второе – на основе анализа данных ежегодного мониторинга развития системы местного самоуправления, организованного в соответствии с планом реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2019 г. № 445. Данный мониторинг осуществляется Министерством юстиции и позволяет проанализировать данные о различных аспектах системы местного самоуправления в период с 2014 по 2021 гг.

Формы политического участия являются предметом анализа юридических, политологических и социологических исследований, а также исследований, реализуемых на стыке этих дисциплин. В юридической литературе формы политического участия выступают как явления объективной политико-правовой действительности [Толстик, Трусов, 2013]. В современных политологических

² Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Росс. газ. № 170. 01.09.1995.

³ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Росс. газ. № 202. 08.10.2003.

и социологических исследованиях используется неоинституциональный подход, в рамках которого формы политического участия можно представить как отдельные институты (институционализированные практики), то есть как укоренённые формы взаимодействия агентов, основанные на разделяемых ими правилах и включенные в более широкую институциональную организацию местного самоуправления [Великая, 2003; Нечаев, 2006; Помазанский, 2019]. Основная проблематика работ в данной области обычно сводится к рассмотрению форм и методов совершенствования современной модели демократии с помощью соответствующих институциональных механизмов.

Н. М. Великая определила политическое участие как различные формы активности граждан, стремящихся влиять на структуры управления и процесс принятия решений [Великая, 2003]. Будучи максимально широким, такое определение включает в себя как формальные, так и неформальные формы гражданской активности. Если рассматривать формулировки, содержащиеся в законах о местном самоуправлении, то законодатель говорит о различных формах его осуществления, при этом разделяя их на формы прямого (непосредственного) осуществления и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Такой подход воспроизводит традиционное разделение институтов прямой демократии на две группы в зависимости от характера принимаемых решений [Васильев, 2008; Помазанский, 2013]. Первую группу составляют властные формы, в рамках которых имеет место самостоятельное принятие решений, носящее обязательный для исполнения характер. К ним относятся такие формы прямой демократии как муниципальные выборы, местный референдум, сход граждан, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа и выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования. Вторую группу составляют консультативные формы, в рамках которых имеет место лишь участие в решении вопросов местного значения, носящее рекомендательный характер. В эту группу входят такие формы участия как правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, собрания и конференции граждан, опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления и пр.

Таким образом, институциональная организация местного самоуправления может быть представлена как мера сочетания институтов непосредственного и опосредованного участия населения в местном самоуправлении. А изменения в институциональной организации местного самоуправления могут рассматриваться с точки зрения сужения/расширения поля прямой демократии, а также перераспределения соотношения долей между группами властных и консультативных институтов.

Институты политического участия на местном уровне и основные тенденции развития местного самоуправления в РФ

Для дальнейшего анализа институтов участия населения в самоуправлении и динамики их развития целесообразно дать общую характеристику развития местного самоуправления в постсоветской России. Можно выделить две основ-

ные тенденции, которые определяют развитие института самоуправления в последние два десятилетия. Во-первых, это тенденция к огосударствлению самоуправления, потеря им институциональной автономии [Нечаев, 2006], сохранение административной и финансовой зависимости [Лексин, 2016], технократизация [Зикеев, 2022]. Во-вторых, это тенденция к его последовательной унификации, что проявляется и в унификации институционального дизайна местного самоуправления в масштабах всей страны и в унификации наряду с другими уровнями управленческой вертикали (в частности с региональным уровнем) [Зазулина, 2022]. Все эти процессы наиболее ярко проявились при создании единой системы публичной власти, в которую органы местного самоуправления планируется включить наряду с органами государственной власти в качестве нижнего (третьего) уровня управления.

Учет этих тенденций при анализе форм политического участия на местном уровне позволяет поставить вопрос о том, насколько постепенное встраивание местного самоуправления в систему власти и потеря им институциональной автономии и изменения в институциональной организации могут сочетаться с формами прямой демократии. Теоретически встраивание местного самоуправления в единую систему публичной власти должно сузить поле прямой демократии, а также количество и распространенность форм политического участия. В то же время переход от двухуровневой системы к одноуровневой и укрупнение муниципальных образований, подразумеваемые готовящейся реформой, позволяет предположить, что востребованы окажутся различные формы самоорганизации, позволяющие решать вопросы жизнеобеспечения на суб-муниципальном уровне. В условиях отмены поселенческого уровня самоуправления значимость этих форм самоорганизации должна возрасти.

При анализе форм политического участия в постсоветской России исследователи выделяют несколько тенденций. Для политического пространства России характерно преобладание двух уровней власти – федерального и регионального. На местном уровне политическое участие и его различные формы находятся в стадии формирования и не имеют сильного значения [Великая, 2003]. При этом новые формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления первоначально возникают на региональном и местном уровнях, то есть представляют собой инициативу снизу. И уже потом они кодифицируются и при необходимости могут подвергаться коррекции на уровне федерального законодательства [Помазанский, 2019].

А. Е. Помазанский отмечает, что в ходе развития отечественного самоуправления сформировалась отчетливая тенденция уменьшения форм участия, связанных с принятием обязательно властных решений, и увеличения консультативных форм участия. «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» [Помазанский, 2019. С. 67].

Все исследователи отмечают связь между развитием форм политического участия и особенностями территориальной организации самоуправления. Крупные территориальные образования выгодны прежде всего региональной власти,

в то время как население в условиях крупных муниципалитетов не может наладить взаимодействие и обмен информацией [Великая, 2003; Помазанский, 2019].

Также надо учитывать, что принятые на местном уровне формы политического участия имеют традиционный характер и связаны с культурой политического участия и обладают региональной и локальной спецификой. С такой точки зрения имеющая место унификация территориальной организации и укрупнение муниципальных образований может вести к выхолащиванию традиционных форм политического участия и институтов прямой демократии [Нечаев, 2006].

В целом можно утверждать, что преобладание государственного принципа в общественной жизни определяет малую эффективность практик политического участия на местном уровне. В России вопросы территориальных основ самоуправления, т. е. где оно осуществляется, и организационных форм самоуправления, т. е. как оно осуществляется, традиционно определялся не местным сообществом, а региональной или федеральной властью.

Формы осуществления местного самоуправления в федеральных законах

Охарактеризуем кратко особенности освещения форм участия граждан в местном самоуправлении в трех федеральных законах: 154-ФЗ, 131-ФЗ и Законопроекте-2021.

В 154-ФЗ формам участия посвящена гл. 4 «Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления». В ней перечислены шесть форм осуществления населением местного самоуправления, причем каждой посвящена отдельная статья. Изменений в эту главу законопроекта за все время его существования не вносилось.

В 131-ФЗ в гл. 5 «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления» перечень форм оказывается существенно увеличен и в первой редакции включал уже 11 различных форм участия. В ходе действия данного закона были добавлены в качестве отдельных форм участия еще три: Ст. 25.1 Сход граждан, регламентирующий правила схода граждан, не имеющих полномочий представительного органа (введена Федеральным законом от 30.11.2011 № 361-ФЗ⁴); Ст. 27.1. Староста сельского населенного пункта (введена Федеральным законом от 18.04.2018 № 83-ФЗ⁵); Ст. 26.1. Инициативные проекты (введена Федеральным законом от 20.07.2020 № 236-ФЗ⁶). Несмотря на большое количество внесенных поправок, гл. 5 в целом сохранила первоначальную редакцию. По мнению исследователей, отчасти это может объясняться тем, что акцент в регулировании во-

⁴ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30.11.2011 N 361-ФЗ // Росс. газ. № 269(5645). 11.30.2011.

⁵ Федеральный закон от 18 апреля 2018 г. N 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования организации местного самоуправления» // Росс. газ. № 85(7548). 18.04.2018.

⁶ Федеральный закон от 20 июля 2020 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Росс. газ. № 162(8216). 20.07.2020.

просов, связанных с участием в местном самоуправлении, был смещен на региональный и местный уровни [Помазанский, 2019].

В Законопроекте-2021 участием населения в осуществлении местного самоуправления также посвящена гл. 5 «Непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления». В отличие от двух предыдущих законов, список форм дан в самом начале и включает две группы институционализированных практик, в совокупности включающих девять различных форм: 1) формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и 2) формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. К формам осуществления относятся: 1) местный референдум; 2) муниципальные выборы; 3) сход граждан; 4) территориальное общественное самоуправление. К формам участия относятся: 1) опрос; 2) публичные слушания, общественные обсуждения; 3) собрание граждан; 4) инициативные проекты; 5) староста сельского населенного пункта. Раскрытие содержания и регламента осуществления указанных форм последовательно осуществляется в статьях 42–50⁷.

Сравнительный анализ форм политического участия, закрепленных в различных федеральных законах о местном самоуправлении (табл. 1), позволяет проследить преемственность форм участия населения в осуществлении местного самоуправления на различных этапах муниципальной реформы.

Таблица 1

Формы осуществления местного самоуправления,
закрепленные в федеральных законах

Table 1

Forms of implementation of local self-government fixed in federal laws

Формы осуществления	Законы		
	154-ФЗ	131-ФЗ	Законопроект-2021
1	2	3	4
Местный референдум	+	+	+
Муниципальные выборы	+	+	+
Голосование по отзыву депутата, голосование по вопросам изменения границ и преобразования МО		+	
Сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа МО	+	+	
Сход граждан	+	+	+

⁷ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. Проект [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы РФ. — URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/626BB5D1-C7D8-4ED3-8AD7-51DA08BF6719> (Дата обращения: 30.10.2022)

Окончание табл. 1

1	2	3	4
Правотворческая инициатива граждан	+	+	
Инициативные проекты		+	+
Территориальное общественное самоуправление	+	+	+
Староста сельского населенного пункта		+	+
Публичные слушания, общественные обсуждения		+	+
Собрание		+	+
Конференция граждан (собрание делегатов)		+	
Опрос граждан		+	+
Обращения граждан в органы МСУ	+	+	
Допустимость других форм участия	+	+	+

Составлено на основе анализа 154 ФЗ, 131 ФЗ и Законопроекта-2021.

Данные, представленные в таблице, позволяют сделать следующие выводы относительно общей динамики закрепления форм политического участия в трех федеральных законах о местном самоуправлении.

1. Во всех трех законопроектах перечень форм участия населения остается открытым, законодатель отмечает, что наряду с предусмотренными формами «граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции РФ, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации»⁸.

2. Можно выделить блок форм политического участия, который сохраняется на протяжении всех трех законов о местном самоуправлении, формируя, таким образом, неизменный комплекс тех форм, которые можно отнести к традиционным формам политического участия. Это местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан и территориальное общественное самоуправление. Характерно, что все эти институты относятся к формам прямого волеизъявления, то есть непосредственному осуществлению гражданами самоуправления. В Законопроекте-2021 именно эти институты составляют единую группу под названием «формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления». То есть именно формы прямого волеизъявления составляют неизменную традиционную часть форм политического участия, в то время как изменяемую часть институтов политического участия в местном самоуправлении составляют формы опосредованного участия населения в осуществлении местного самоуправления.

3. В 131-ФЗ оказались сохранены все формы политического участия, упомянутые в 154-ФЗ, и кроме этого появились новые формы политического участия. В новом Законопроекте МСУ-2021 не появилось ни одной новой формы, но за-

⁸ См. 154-ФЗ, ст. 27, п. 2; 131-ФЗ, ст. 33; Законопроект-2021, ст. 41, п. 3.

конодатель отказался от некоторых старых форм. Это еще раз позволяет охарактеризовать период действия 131-ФЗ как период экспериментов в муниципальной сфере и период активной трансформации институциональной организации местного самоуправления. Также имеет смысл утверждать, что Законопроект-2021 закрепляет общий тренд на сокращение муниципальной сферы и упрощение институциональной организации местного самоуправления, в том числе в части возможностей участия населения в местном самоуправлении.

Общее сокращение форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, ярко проявившееся в Законопроекте-2021, заставляет пересмотреть правомерность выводов, сделанных А. Е. Помазанским, относительно уменьшения объема властных форм при одновременном увеличении объема консультативных [Помазанский, 2019]. Сравнительные данные показывают, что сокращение происходит в каждой из этих сфер. Имеет место отказ от таких консультативных форм участия как конференции граждан и обращения граждан в органы местного самоуправления; но также имеет место отказ от таких властных форм участия как голосование по отзыву депутата и голосование по вопросам изменения границ муниципального образования и преобразования муниципального образования.

Содержательный анализ глав, посвященных формам участия населения в местном самоуправлении, показывает, что от 154-ФЗ к 131-ФЗ, а также на всем протяжении действия последнего наблюдается постепенное усиление регламентации и формализации институтов политического участия (что проявляется во все более детальном описании процедур их формирования и функционирования). Этот тренд сохраняется и в Законопроекте-2021. Очевидно, что такое усиление регламентации можно рассматривать как одно из проявлений общей тенденции к унификации процедур и институтов местного самоуправления, задающей основное направление его развития на протяжении последних более чем 20 лет [Зазулина, 2022]. В свою очередь унификация местного самоуправления является следствием постепенного встраивания этого института в вертикаль власти, а также усиления позиций федерального уровня власти в вопросах взаимоотношений с местным самоуправлением.

Некоторые исследователи связывают усиление регламентации и унификации со стремлением к принудительной демократизации и вовлечению граждан в местное самоуправление на низовом уровне. Например, В. Нечаев отмечает, что значительная свобода муниципалитетов в вопросах развития территориального общественного самоуправления, существовавшая на предыдущем этапе, не привела к развитию этого института. Связано это было с тем, что для муниципальных властей территориальное общественное самоуправление означало дальнейшую территориальную децентрацию власти и ресурсов внутри муниципального образования и, как следствие, встречало противодействие со стороны самих чиновников. С такой точки зрения детальную регламентацию форм политического участия можно рассматривать как попытку принудительной демократизации на внутримunicipальном уровне, осуществляемой федеральным и региональным законодателем [Нечаев, 2006. С. 28].

В то же время стоит отметить, что усиление регламентации институтов политического участия проявляется не только как детальное описание связанных с ними процедур, но и как закрепление в правовых актах чрезмерных требований,

затрудняющих реализацию этих форм. А. Е. Помазанский подчеркивает, что даже при закреплении форм данных институтов на уровне федерального законодательства их дальнейшее закрепление в муниципальных правовых актах существенно затрудняет их реализацию [Помазанский, 2019]. К схожему выводу приходят Толстик и Трусов, исследующие практику проведения референдумов в РФ: «...анализ изменений и дополнений, которые в последние годы были внесены в законодательство, регламентирующее порядок организации и проведения референдумов, приводит нас к выводу, что в подавляющем большинстве такие изменения направлены на усложнение порядка проведения референдума» [Толстик, Трусов, 2013. С. 12].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что инициатива «сверху» в вопросах установления и поддержки форм политического участия является, прежде всего, вынужденной мерой. В зависимости от обстоятельств она может использоваться как механизм стимулирования этих форм в условиях низкой политической активности населения и роста абсентеизма (принудительная демократизация) и как механизм ограничения и контроля политической активности и доступа граждан к участию в решении вопросов местного значения.

Формы осуществления местного самоуправления в данных Мониторинга организации и развития местного самоуправления в РФ

Упоминание различных форм политического участия в федеральных законах о местном самоуправлении означает законодательно закрепленную возможность их реализации, но не говорит о том, насколько эти возможности оказываются востребованы на практике. Представление о реальной динамике распространенности различных форм политического участия может быть получено на основе данных Мониторинга организации и развития местного самоуправления в РФ, ежегодно осуществляемого Министерством юстиции РФ.

Анализ динамики распространения различных форм осуществления местного самоуправления в период с 2014 по 2021 гг. показывает, что все формы политического участия, имеющие консультативный характер, в той или иной степени демонстрируют отрицательную динамику. Более того, их распространение было и остается крайне неравномерным, что фактически означает различную значимость и их различную востребованность в зависимости от различных факторов.

С некоторыми допущениями можно утверждать, что формы осуществления, имеющие властный характер, демонстрируют лучшую динамику по сравнению с формами консультативного участия, но их распространение также крайне неравномерно. Отметим, что в данной статье речь не идет о такой форме властного участия как муниципальные выборы. Число муниципальных выборов остается относительно постоянным, поскольку связано с количеством муниципальных образований и численностью депутатского корпуса. Кроме этого они проводятся «пакетами» и в подавляющем большинстве случаев привязаны к региональным и федеральным выборам (практика Единого дня голосования). Однако сокращение явки избирателей на выборы дает повод говорить о сокращении значимости такой формы политического участия.

Таблица 2

Распространенность различных форм осуществления
местного самоуправления в 2014–2021 гг.

Table 2

Prevalence of various forms of implementation
of local self-government in 2014–2021

Количество	Год							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Референдум	792	955	1555	1187	нд	114	21	73
Сходы	нд	нд	нд	нд	нд	9100	нд	9300
ТОСы	21000	24700	27600	30100	32000	32000	35000	35000
Собрания	83000	91500	85900	72900	64300	59400	33000	38000
Публичные слушания	66000	85100	95600	103400	92600	85000	63000	67600
Общественные обсуждения	нд	нд	нд	нд	53900	12300	15000	20200
Опросы	4900	3900	5100	4500	8700	1100	1200	1300
Конференции	1900	2200	5500	3000	нд	2900	3800	4300
Правотворческие инициативы (рассмотренные)	172	нд	нд	нд	800	200	200	65
Старосты	нд	30000	24100	31200	29000	27600	29000	27900

Составлено автором на основе данных Мониторинга организации и развития местного самоуправления в РФ за 2014–2021 гг.

И в том и в другом типе форм участия есть более и менее востребованные. Среди консультативных наиболее востребованы собрания и публичные слушания, однако за исследуемый период количество собраний сократилось более чем вдвое (с 91 500 в 2014 до 38 000 в 2021), а количество слушаний – в полтора раза (с 95 600 в 2015 до 67 600 в 2021). Относительную востребованность при отсутствии явной отрицательной динамики демонстрирует институт старост. Среди властных форм участия (за исключением муниципальных выборов) наиболее востребован институт ТОСов. В период с 2014 по 2021 количество ТОСов в РФ неуклонно росло и увеличилось с 2100 до 35000. Можно заметить, что и старосты и ТОСы представляют собой формы участия, которые, несомненно, способствуют решению вопросов местного значения, но ограничены решением проблем не всего муниципального образования, а какой-то его части (они осуществляются на субмуниципальном уровне). По этой причине возможности этих форм участия влиять на муниципальную политику существенно ограничены.

Отдельно стоит проанализировать динамику развития такой формы участия как местный референдум. Данные показывают, что востребованы оказываются исключительно референдумы, связанные с решением вопросов самообложения. Они составляют от 90 до 100 % от всех проводимых ежегодно местных референдумов. В декабре 2017 г. в 131-ФЗ были внесены изменения, позволяющие вводить самообложение не только на местном референдуме, но и на сходе граждан⁹. В результате имело место резкое сокращение количества референдумов, связанных с самообложением (их число сократилось с 1093 в 2017 г. до 111 в 2019) и увеличение количества сходов по вопросам самообложения (в 2019 г. было проведено более 9100, а в 2021 более 9300 таких сходов). Таким образом, можно сделать вывод о том, что популярность форм осуществления местного самоуправления зависит от наличия механизма софинансирования местных инициатив из бюджетов субъектов Российской Федерации. Решение вопросов, связанных с софинансированием и бюджетированием со стороны региональных властей, ведет к повышению активности населения в решении вопросов местного значения.

В то же время сходы граждан, не связанные с представительской деятельностью, в последние годы оказываются сами по себе все более востребованной формой участия. Например, в 2019 г. было проведено более 9100 сходов, из которых 5200 состоялись с целью избрания старост, 2700 – для решения вопросов самообложения; 1200 раз – для обсуждения вопросов изменения территориальной организации местного самоуправления¹⁰.

Значимой проблемой является неравномерная географическая распространённость различных форм осуществления местного самоуправления. Фактически нет ни одной формы, которая была бы распространена повсеместно. Исключение в данном случае составляют муниципальные выборы, которые проводятся повсеместно, и институт ТОС, который к 2019 г. оказался распространён в 84 из 85 субъектов РФ. В ряде случаев распространённость конкретных форм осуществления связана с историческими традициями, существующими в конкретном регионе, и особенностями географического расположения поселений.

Например, институт старост к 2021 г. оказался распространён в 72 субъектах РФ, при этом всего в 9000 муниципальных образований (напомним, что всего сельских и городских поселений, где практикуется этот институт, на конец 2021 г. было 18 192). Как отмечается в Мониторинге организации и развития местного самоуправления в РФ, институт старост оказывается востребован там, где сельские поселения представляют собой крупные территориальные образования, включающие населенные пункты, находящиеся друг от друга на существенном удалении. Именно в этом случае коммуникации между населением и муниципальными властями оказываются затруднены, что и ведет к развитию институ-

⁹ Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 25.1 и 56 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 05.12.2017 № 389-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201712050088?index=0&rangeSize=1> (Дата обращения: 30.10.2022)

¹⁰ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год [Электронный ресурс] // Сайт Министерства юстиции Российской Федерации. – URL: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/monitoring-2019-2020.pdf> (Дата обращения: 30.10.2022)

тов самоуправления на субмуниципальном уровне. В тех регионах, где сельские населенные пункты расположены компактно, институт старост не прижился¹¹. С такой точки зрения существенное укрупнение муниципальных образований и отмена поселенческого уровня самоуправления, предполагаемые грядущей муниципальной реформой, должны повысить востребованность данной формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Также отметим, что до принятия ФЗ-83 в 2017 г. институт старост регулировался исключительно законодательством отдельных субъектов РФ. Закрепление этого института в федеральном законодательстве свидетельствует о том, что федеральный законодатель осознал значимость и потенциал данного института.

В то же время для многих форм участия населения на местном уровне характерно неравномерное распространение не только между регионами, но и на внутрирегиональном уровне. Эта особенность современного развития форм политического участия отмечается исследователями и фиксируется данными статистики. На данный момент не сформировалось единых моделей реализации местного самоуправления, существующие модели ситуативны, подвержены влиянию многочисленных факторов и зависимы от региональных особенностей и политической ситуации в целом. Даже в рамках одного региона и равных возможностей при формировании местных бюджетов модели реализации самоуправления в муниципальных образованиях одного и того же субъекта могут иметь значительные различия [Верпатова, 2020. С. 39].

Таким образом, и властные, и консультативные формы участия испытывают сложности, связанные с целой группой факторов: различные локальные традиции самоорганизации и политической культуры, социально-экономические характеристики территории, общая пассивность населения, нежелание муниципальных и региональных властей деконцентрировать ресурсы, излишняя регламентированность и формализованность, затрудняющие участие в осуществлении местного самоуправления.

Общий «авторитарный откат», фиксируемый исследователями политических процессов в России [Гельман, 2021; Мельвиль, 2021], для сферы местного самоуправления заключается в усилении тренда на унификацию институциональной организации местного самоуправления и укрупнение территориальных форм. Это, в свою очередь, ведёт к сокращению общего количества форм участия населения в самоуправлении, снижению их востребованности и уменьшению пространства делиберативной демократии в целом. Новые формы осуществления местного самоуправления развиваются компенсаторно по мере укрупнения муниципальных образований и сужения сферы компетенций органов местного самоуправления, ведущего к усилению их зависимости от федеральных органов власти.

На данный момент и властные, и консультативные формы участия продолжают оставаться результатом инициативы сверху и административного принуждения. Институты политического участия в связи с этим развиваются в сторону

¹¹ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год [Электронный ресурс] // Сайт Министерства юстиции Российской Федерации. – URL: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/monitoring-msu-202115.docx> (Дата обращения: 30.10.2022)

большей регламентации и формализации, выступая одновременно средством принудительной демократизации сверху в условиях неразвитой культуры политического участия и позволяя при необходимости ограничить сферу распространения и применения конкретных форм гражданской активности.

Список литературы

- Васильев В. И.** Муниципальное право России. М.: Юрид. дом «Юстицинформ», 2008. 848 с.
- Великая Н. М.** Основные тенденции политического участия в местном самоуправлении // Социол. исслед. 2003. № 8. С. 45–49.
- Верпатова О. Ю.** Участие населения Тверской области в реализации местного самоуправления: проблема вовлеченности // Материалы III Всеросс. (нац.) науч.-практ. конф. «Региональная Россия: история и современность» (Комсомольск-на-Амуре, 11-13 дек. 2020 г.). Комсомольск-на-Амуре: Амур. гуманитар.-пед. гос. ун-т, 2020. С. 39–46.
- Гельман В. Я.** Возвращение акторов: динамика политических режимов и их интерпретаций // Демонтаж коммунизма. Тридцать лет спустя / Под ред. К. Рогова. М.: Нов. лит. обзор., 2021. С. 116–150.
- Зазулина М. Р.** Встроиться в систему: местное самоуправление в условиях новой федеральной реформы // Вестн. Кемер. гос. ун-та. Сер.: Полит., социол. и экон. науки. 2022. Т. 7. № 3. С. 275–284.
- Зикеев В. А.** Технократизация местного самоуправления // Вопросы местного самоуправления: стратегия и практика муниципального развития. 2022. № 1 (97). С. 74–77.
- Лексин В. Н.** Что происходит с местным самоуправлением в России? // Федерализм. 2016. № 1(81). С. 65–76.
- Мельвиль А. Ю.** Пять несбывшихся надежд: политические и теоретические ожидания «эпохи-1989» // Демонтаж коммунизма. Тридцать лет спустя / Под ред. К. Рогова. М.: Нов. лит. обзор., 2021. С. 66–92.
- Нечаев В. Д.** Основные тенденции в институциональной организации местного самоуправления в современной России // Политика: Анализ. Хроника. Прогноз (Журн. полит. философии и социологии политики). 2006. № 4. С. 22–44.
- Помазанский А. Е.** Роль институтов прямой демократии в обеспечении контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления // Журн. рос. права. 2013. № 8(200). С. 13–24.
- Помазанский А. Е.** Соотношение традиционных и новых форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления // Журн. рос. права. 2019. № 11. С. 58–68.
- Толстик В. А., Трусов Н. А.** Референдум в России: основы, опыт, критика // Юрид. наука и практика: Вестн. Нижегород. акад. МВД России. 2013. № 24. С. 9–14.

References

- Gelman V.** The Return of Actors: The Dynamics of Political Regimes and Its Interpretation. In: K. Rogov (ed.) *Demontazh kommunizma. Tridczat' let spustya*. [Disman-

- ting of Communism. Thirty years later]. Moscow: Novoe literaturnoe obozrenie, 2021, pp. 116-150. (In Russ.)
- Leksin V. N.** What is going on with the local self-government in Russia? *Federalizm*, 2016, № 1(81), pp. 65-76. (In Russ.)
- Melville A.** Five unfulfilled hopes: political and theoretical expectations of the “1989 era”. In: K. Rogov (ed.) *Demontazh kommunizma. Tridczat' let spustya*. [Dismantling of Communism. Thirty years later]. Moscow: Novoe literaturnoe obozrenie, 2021, pp. 66-92. (In Russ.)
- Nechaev V. D.** Osnovny'e tendencii v institucional'noj organizacii mestnogo samoupravleniya v sovremennoj Rossii [The main trends in the institutional organization of local self-government in modern Russia]. *Politiya: Analiz. Xronika. Prognoz (Zhurnal politicheskoy filosofii i sociologii politiki)*, 2006, no. 4, pp. 22-44. (In Russ.)
- Pomazanskij A. E.** Rol' institutov pryamoj demokratii v obespechenii kontrolya naseleniya za deyatel'nost'yu organov mestnogo samoupravleniya [The role of institutions of direct democracy in ensuring the control of the population over the activities of local self-government bodies]. *Journal of Russian Law*, 2013, no. 8(200), pp. 13-24. (In Russ.)
- Pomazanskij A. E.** Sootnoshenie tradicionny'x i novy'x form uchastiya grazhdan v osushhestvlenii mestnogo samoupravleniya [Correlation of traditional and new forms of citizen participation in the implementation of local self-government]. *Journal of Russian Law*, 2019, no. 11, pp. 58-68. (In Russ.)
- Tolstik V. A.** Referendum v Rossii: osnovy', opy't, kritika [Referendum in Russia: fundamentals, experience, criticism]. *Legal Science and Practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2013, no. 24, pp. 9-14. (In Russ.)
- Vasil'ev V. I.** Municipal'noe pravo Rossii: Uchebnik [Municipal Law of Russia: Textbook]. Moscow: Yuridicheskij Dom «Yusticinform», 2008, 848 p. (In Russ.)
- Velikaya N. M.** Osnovny'e tendencii politicheskogo uchastiya v mestnom samoupravlenii [The main trends of political participation in local self-government]. *Sociologicheskie issledovaniya*, 2003, no. 8, pp. 45-49. (In Russ.)
- Verpatova O. Yu.** Uchastie naseleniya Tverskoj oblasti v realizacii mestnogo samoupravleniya: problema vovlechnosti [Participation of the population of the Tver region in the implementation of local self-government: the problem of involvement]. *Materialy konferentsii «Regional'naya Rossiya: istoriya i sovremennost'»* (Komsomolsk-on-Amur, December 11-13, 2020) [Proceedings of the conference «Regional Russia: History and Modernity»], Komsomolsk-on-Amur: Amur Humanitarian and Pedagogical State University, 2020, pp. 39-46. (In Russ.)
- Zazulina M. R.** Vstroit'sya v sistemu: mestnoe samoupravlenie v usloviyax novej federal'noj reformy' [To integrate into the system: local self-government in the context of the new federal reform]. *Bulletin of Kemerovo State University. Series: Political, Sociological and Economic Sciences*, 2022, vol. 7, no. 3, pp. 275-284. (In Russ.)
- Zikeev V. A.** Texnokratizaciya mestnogo samoupravleniya [Technocratization of local self-government]. *Voprosy' mestnogo samoupravleniya: strategiya i praktika municipal'nogo razvitiya*, 2022, no.1 (97), pp. 74-77. (In Russ.)

Информация об авторе

Зазулина Мария Рудольфовна, кандидат философских наук
Старший научный сотрудник, Институт философии и права СО РАН

Information about the Author

Mariia R. Zazulina, Candidate of Science (Philosophy)
Senior Researcher, Institute of Philosophy and Law SB RAS

*Статья поступила в редакцию 05.09.2022;
одобрена после рецензирования 04.10.2022; принята к публикации 20.10.2022.*

*The article was submitted 05.09.2022;
approved after reviewing 04.10.2022; accepted for publication 20.10.2022.*