

---

## СОКОЛОВА АННА ИГОРЕВНА

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, norma\_m@inbox.ru

### ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ ФОРМ ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕМОКРАТИИ В АСПЕКТЕ СОХРАНЕНИЯ ПРАВОВОЙ ПРИРОДЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

#### SOKOLOVA ANNA IGOREVNA

PHD in Law, associate professor, associate professor of the Department of constitutional and international public law Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, norma\_m@inbox.ru

### PROSPECTS FOR THE APPLICATION OF FORMS OF ELECTRONIC DEMOCRACY IN THE ASPECT OF PRESERVING THE LEGAL NATURE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN MODERN RUSSIA

**Аннотация.** Проанализирована практика применения форм непосредственной демократии на уровне местного самоуправления. Внесено предложение по включению в законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» норм правового регулирования форм электронной демократии в соответствии с актуальной редакцией Конституции Российской Федерации. В рамках обозначенной темы особое внимание уделено вопросу сохранения правовой природы местного самоуправления в процессе проводимых законотворческих преобразований.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, формы непосредственной демократии, электронная демократия, единая система публичной власти, гармонизация правовой системы, поправки в Конституцию Российской Федерации.

**Review.** The practice of applying forms of direct democracy at the level of local self-government is analyzed. A proposal has been made to include in the bill No. 40361-8 «On the general principles of organizing local self-government in a unified system of public authority» norms of legal regulation of forms of electronic democracy in accordance with the current version of the Constitution of the Russian Federation. Within the framework of the designated topic, special attention is paid to the issue of preserving the legal nature of local self-government in the process of ongoing legislative reforms.

**Key words:** local self-government, forms of direct democracy, e-democracy, unified system of public authority, harmonization of the legal system, amendments to the Constitution of the Russian Federation.

Как уже неоднократно отмечалось в научной литературе<sup>1</sup>, поправки в Конституцию Российской Федерации 2020 года нельзя рассматривать конституционной реформой, поскольку значимых реорганизаций правовых конструкций, переустройства произведено не было – в абсолютном большинстве случаев конституционализированы положения действующего законодательства или фактически сложившиеся общественные отношения.

При этом дополненные положения главы 8 о встраивании в единую систему публичной власти органов

местного самоуправления и государственной власти, а также участия последних в формировании организационной структуры на местах потребовали разработки законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>2</sup> (далее – законопроект). Законодатель пришел к выводу о том, что теоретики и практики муниципального права, замечаний концептуального характера к законопроекту не предъявили, однако признал, что отдельные нормативные положения требуют уточнения и доработки<sup>3</sup>. Поэто-

<sup>1</sup> Соколова А. И. Об отдельных аспектах приведения Конституций и Уставов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов в соответствии с актуальной редакцией Основного закона // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2021. № 4. С. 34-34.

<sup>2</sup> Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 30.01.2022).

<sup>3</sup> Заключение по проекту федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесенному сенатором Российской Федерации А. А. Клишасом, депутатом Государственной Думы П. В. Крашенинниковым (первое чтение) // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 10.02.2022).

му после принятия документа в первом чтении на четыре месяца был продлен срок представления поправок к нему.

Представляется, что отдельные положения законопроекта в редакции, принятой в первом чтении, не отражают правовой природы местного самоуправления, относительно устоявшегося к настоящему времени. К таковым, в частности, относится значительное уменьшение поименованных главой пятой форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления. Указанное представляется важным доработать и вернуть в текст законопроекта действующие правовые конструкции конференций граждан (собрания делегатов), обращения граждан в органы местного самоуправления, муниципальных общественных палат и других эффективных форм непосредственной демократии.

В случае сохранения разработанных положений в данной редакции и их взаимосвязи со ст. 12 Основного закона России, о гарантированности и самостоятельности местного самоуправления, в целях сохранения правовой природы местного самоуправления особо будет востребована активизация роли населения в решении вопросов местного значения. Законодатель предусмотрел такую возможность, не отказавшись от правовой конструкции открытого характера перечня форм непосредственной демократии на местах. В ч. 3. ст. 41 законопроекта определено, что наряду с предусмотренными настоящим Федеральным законом 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, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации.

Кроме того с учетом тенденции к централизации управления, представляется, что совершенствование форм непосредственной демократии в осуществлении местного самоуправления, можно рассматривать в качестве одной из искомых гарантий его самостоятельности как основы конституционного строя.

В основе понятия «непосредственная демократия» лежат идеи прямого правления народа, его руководства собственной жизнью, самоуправления и самоорганизации в общественных и государственных делах; «непосредственная демократия – это совокупность конституционно-правовых институтов, через которые народ выражает свою волю, сам осуществляет власть»<sup>4</sup>.

Несмотря на нормативное закрепление возможности реализации форм прямой демократии на каж-

дом уровне публичной власти, наиболее эффективным и соответствующим правовой природе института является непосредственное решение населением вопросов местного значения. Многообразие форм прямого волеизъявления граждан, по мнению муниципалов, не только «организовывает» власть, но и содействует непосредственному включению населения в процесс развития государства, обеспечивает общественную поддержку политических и социально-экономических преобразований, что позволит построить в полной мере современное российское демократическое государство<sup>5</sup>.

Однако статистические данные, публикуемые Министерством юстиции Российской Федерации, показывают, что при достаточно широком спектре форм малой демократии число их реализации незначительно. Местное самоуправление в Российской Федерации сегодня – это 20 241 включенных в реестр муниципалитетов<sup>6</sup>, в которых основными формами непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления являются муниципальные выборы и местный референдум, который был проведен 114 раз в муниципалитетах 8 субъектов Российской Федерации на последний отчетный период. Опросы граждан в 2019 году проводились 1,1 тысячи раз, голосования по вопросу об изменении границ проводились в 2019 году 8 раз, отзыв депутатов, членов выборных органов местного самоуправления и должностных лиц в 2019 году и первой половине 2020 года не проводились и не инициировались<sup>7</sup>.

Не повсеместно, однако достаточно часто проводятся конференции (собрания делегатов) и гражданская правотворческая инициатива. Самой редкой из применяемых форм малой демократии на местах признаны сходы граждан. При этом представляется, что в силу развития тенденции укрупнения муниципальных образований количество сходов может быть сведено к историческому минимуму.

На март 2020 года насчитывалось примерно 32,0 тысяч ТОСов, сельские старосты назначены в 27,6 тысячах населенных пунктах<sup>8</sup>. Последние показатели продолжают уверенно увеличиваться, однако в данной тенденции важно обеспечить, чтобы деятельность ТОСов и сельских старост не подменила упраздненные органы местного самоуправления. В то время как может и должна быть активизация населения на самостоятельное решение вопросов местного значения и взаимодействие с должностными лицами и членами муниципальных органов, которые в свою очередь также должны быть готовы к сотрудничеству.

Обозначая целью разработки основ государственной политики в сфере развития местного самоуправ-

<sup>4</sup> Авакьян С. А. Конституционное право России: Избранные статьи, 2010 – 2016. М., 2016. С. 230.

<sup>5</sup> Лапин А. Е. Перспективы и проблемы развития форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. 2011. № 3 (19). С. 53-60.

<sup>6</sup> Реестр муниципальных образований Российской Федерации. Категория: действующие муниципальные образования // Официальный сайт МинЮста России. URL: <http://pravo-search.minjust.ru:8080/bigs/portal.html> (дата обращения: 01.05.2021).

<sup>7</sup> Развитие федеративных отношений и местного самоуправления. Категория: направления деятельности // Официальный сайт МинЮста России. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 01.05.2021).

<sup>8</sup> Развитие федеративных отношений и местного самоуправления. Категория: направления деятельности // Официальный сайт МинЮста России. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 01.05.2021).

ления на период до 2030 года повышение качества жизни населения, предполагаем, что только с учетом мнения местного сообщества могут быть сформулированы параметры качества жизни и проведена оценка уровня этого качества. Население муниципального образования в рамках общекультурной компетенции полномочно определять реальные задачи и интересы местного сообщества, целесообразность решения конкретных вопросов местного значения.

При этом главными преградами для развития местного самоуправления, по мнению С. А. Авакьяна, изложенному в 2008 году, но не теряющими свою актуальность и в 2021 году, являются недостаточная материальная обеспеченность и низкая социальная активность населения<sup>9</sup>. Представляется, что именно цифровизация может стать необходимым способом для преодоления указанных барьеров.

Кроме того современная гражданская и социальная пассивность местного сообщества, опосредующая малое распространение непосредственного народовластия, преодолеаема, но не политическими или административными средствами, а содействием организации жителей муниципального образования на совместное осуществление местного самоуправления посредством создания институциональных, правовых и информационных условий.

Органам местного самоуправления предлагается формировать площадки для открытого диалога с представителями бизнеса, активистов отдельных социальных групп, общественных организаций, действующие на регулярной основе. Специализированные форумы и сессии могут быть направлены на выявление административных барьеров и ограничений для непосредственного осуществления местного самоуправления, повышения правовой грамотности, оказания содействия в правовом обеспечении и информационном сопровождении жителей муниципального образования. Развитию экономической основы будут способствовать акселераторы и инкубаторы для стартап-проектов в сферах интереса муниципального образования.

Поощрение жителей, принимающих участие в осуществлении местного самоуправления, может осуществляться в рамках ежегодных конкурсов на предмет выявления представителей местного сообщества, проявляющих наибольшую активность в решении проблемных вопросов и лидеров мнений; 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.

Результаты решения вопросов местного значения, которое не только инициировано населением, но и реализовано в рамках активного фактического или финансового (самообложение, краудфандинг, инициативное бюджетирование) участия жителей значи-

тельно выше. В подобных случаях местное сообщество разделяет ответственность с органами и должностными лицами за эффективность результатов деятельности, предпринимает непосредственные меры к их сохранению и развитию. Однако при всей перспективности данных форм участия населения в решении вопросов местного значения, институт самообложения в 2019 году применялся в 2,8 тысячах муниципалитетов в пределах 35 субъектов Российской Федерации<sup>10</sup>. Указанное опосредует потребность в содействии органами местного самоуправления данных практик и широкому распространению информации о них в сети «Интернет», в том числе на официальном сайте муниципального образования.

Собственные официальные сайты органов местного самоуправления имеются в 70 % муниципалитетов, при этом городские и сельские поселения в отсутствии финансовых или организационных возможностей по ведению сайта, могут размещать официальную информацию на цифровых ресурсах муниципальных районов, что гарантирует реализацию информационной или цифровой открытости каждому муниципальному образованию.

Признание сайта каждого муниципального образования наравне с печатным изданием основным официальным источником опубликования муниципальных правовых актов предопределяет значительный рост информационной открытости деятельности органов местного самоуправления, при этом не повлечет за собой значительных дополнительных вложений финансовых и организационных.

Во многих российских муниципальных образованиях имеются и иные необходимые технологические платформы и информационные ресурсы для параллельного электронного осуществления непосредственной демократии удаленно. Правовой режим пандемии опосредовал массовое приобретение населением «цифровых навыков», использование IT-форм участия жителей в решении вопросов местного значения (публичные слушания, обсуждения, опросы, сходы) и учета итогов общественно-значимых мероприятий онлайн в решениях органов власти. Вынужденные ограничения предопределили «цифровой скачок» в каждом муниципальном образовании.

Вовлечение населения в решение вопросов местного значения в дальнейшем возможно осуществить посредством широкого распространения информации в сети «Интернет» о встречах с депутатами, публичных слушаний и иных форм непосредственного взаимодействия с органами власти; их организация и проведение в доступных для каждого жителя местях и в удобное с учетом естественной занятости населения время. Прямые трансляции подобных мероприятий на информационном портале города с возможностью обратной связи заложат основу перехода от открытости власти к активному взаимодействию с местным сообществом.

<sup>9</sup> Авакьян С. А. Особенности российской модели местного самоуправления и пути ее совершенствования // Вестник Московского Университета. Серия 11: Право. 2008. № 3. С. 74.

<sup>10</sup> Развитие федеративных отношений и местного самоуправления. Категория: направления деятельности // Официальный сайт МинЮста России. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 01.03.2022).

Несмотря на трансграничность, опосредованную цифровизацией, при помощи новых IT-форм и способов возможно решать вопросы местного значения с реальным учетом исторических и местных традиций, особенностей и потребностей каждого муниципального образования, и не допускать стирающего самобытность универсального подхода к осуществлению местного самоуправления в Российской Федерации.

В условиях усиления процессов урбанизации, концентрации научного потенциала в крупных городах и чтобы не допустить стагнации и деградация в менее развитых малых городах, селах, необходима цифровизация решения вопросов местного значения в каждом муниципальном образовании. Действующий в Российской Федерации стандарт «Умный город» предполагает широкое развитие электронной демократии, однако в силу различных экономических, географических, демографических, технических, социальных характеристик муниципальных образований, единообразное применение норматива не представляется невозможным. Это требует от законодателя корректировку стандарта, а также установление «прогрессивной ставки цифровизации», определение ее базовых критериев и факультативных. Данная правовая конструкция может обеспечить потенциал «цифрового роста» за каждым муниципальным образованием.

В целях расширения сферы применения необходимы гармонизация и систематизация правовых положений о порядке непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, упрощение отдельных процедур. Механизмы непосредственного народовластия должны быть доступны для понимания и реализации жителям.

Легализация электронной демократии на местах возможна за счет увеличения в законопроекте числа нормативных положений, предусматривающих особенности осуществления местного самоуправления в электронной форме, и дополнения статьями общего характера, которые бы нормативно закрепили циф-

ровой понятийно-категориальный аппарат и особенности решения вопросов местного значения в условиях применения IT-форм.

Помимо указанного востребованными представляются и следующие предложения по совершенствованию законопроекта в данной части: пункт 4 части 1 статьи 41 законопроекта необходимо определить в часть 2 статьи 41, поскольку территориальное общественное самоуправление по своей природе является не формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления, а формой участия населения в осуществлении местного самоуправления. В то же время придание императивного характера его правовому статусу, зарегистрированное юридическое лицо в форме некоммерческой организации, с учетом возрастания объема отчетности и бюрократизации деятельности, охотхозяйственности, может значительно уменьшить практику реализации ТОСов на местах и искоренить их общественно-публичную природу.

Нормативное развитие электронной демократии в местном самоуправлении и как следствие значительное увеличение сферы его применения на местах, как дополнительный и востребованный современным обществом ресурс, будет способствовать повышению уровня коммуникационного и информационного взаимодействия, формированию возможности в электронной форме осуществлять общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления. Повышение возможности обратной связи, стабилизация электронных ресурсов ускорят процесс решения вопросов местного значения.

Электронная демократия с учетом всех положительных характеристик не сможет подменить ни по форме, ни по содержанию традиционные способы осуществления народовластия, однако она представляется эффективным ресурсом или средством реального вовлечения населения в решение вопросов местного значения. Однако рост активности жителей в цифровом пространстве потенциально обеспечит адаптацию подобной позиции муниципального сообщества в фактические правоотношения на местах.

#### Библиографический список

1. Авакьян С.А. Конституционное право России: Избранные статьи, 2010 – 2016. – М.: Проспект М. – 2016. – 501 с.
2. Авакьян С.А. Особенности российской модели местного самоуправления и пути ее совершенствования // Вестник Московского Университета. Серия 11: Право. – 2008. – № 3. – С. 64-74.
3. Лапин А.Е. Перспективы и проблемы развития форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. – 2011. – № 3 (19). – С. 53-60.
4. Соколова А.И. Об отдельных аспектах приведения Конституций и Уставов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов в соответствии с актуальной редакцией Основного закона // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – 2021. – № 4. – С. 34-34.

**Рецензент:** Архирейская Т.Ю., заведующий кафедрой конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.