

Оригинальная статья

<https://doi.org/10.31429/20785836-17-1-8-13>



ЦИФРОВИЗАЦИЯ ФОРМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Анушян А.С.

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»
(Ставропольская ул., д. 149, г. Краснодар, Россия, 350040)

Ссылка для цитирования: Анушян А.С. Цифровизация форм реализации права граждан на осуществление местного самоуправления. *Юридический вестник Кубанского государственного университета*. 2025;17(1):8–13. <https://doi.org/10.31429/20785836-17-1-8-13>

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ:

Анушян Артём Санвелович, аспирант кафедры конституционного и административного права ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

Адрес: Ставропольская ул., д. 149, г. Краснодар, Россия, 350040

Тел.: +7 (918) 175-19-58

E-mail: anushyan2000@mail.ru

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Финансирование. Исследование не имело спонсорской поддержки (собственные ресурсы).

Статья поступила в редакцию: 15.01.2025

Статья принята к печати: 14.02.2025

Дата публикации: 21.03.2025

Аннотация: Целью работы является анализ существующих онлайн-форм участия населения в местном самоуправлении, выявление их преимуществ и недостатков, в том числе в сравнении с традиционными формами участия населения в осуществлении местного самоуправления, выработка рекомендаций по совершенствованию правового регулирования в данной сфере.

В рамках исследования решены задачи по определению преимуществ и ограничений цифровизации в контексте осуществления гражданами местного самоуправления и формированию рекомендаций по совершенствованию правового регулирования.

Выводы заключаются в том, что цифровизация муниципального управления представляет собой важный шаг к качественному улучшению взаимодействия между населением и местными органами власти. Для достижения максимальной эффективности необходимо учитывать специфику местных сообществ и разрабатывать гибридные модели участия, которые объединяют как цифровые, так и традиционные формы взаимодействия. Будущие исследования должны сосредоточиться на оценке уровня разработанности законодательства по вопросам возможного применения дистанционных форматов для всех форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Ключевые слова: цифровизация, народовластие, муниципальное управление, местное самоуправление, формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, участие граждан в решении вопросов местного значения.

Введение

Одной из тенденций общественного развития и публичного управления в последнее десятилетие является интенсивное внедрение цифровых технологий. Современные технологии наделяют граждан новыми возможностями для участия в управлении муниципальным образованием, повышая уровень вовлеченности граждан в процесс взаимодействия с местными властями. В контексте современных вызовов, когда необходимо быстро реагировать на политические изменения, становится особенно важным исследовать, как цифровые технологии могут трансформировать традиционные механизмы взаимодействия между гражданами и органами местного самоуправления. Цель статьи – проанализировать существующие онлайн-формы участия населения в местном самоуправлении, выявить их преимущества и недостатки, а также предложить рекомендации по совершенствованию правового регулирования в данной сфере.

Методы исследования

Исследование выполнено с применением общенаучных диалектических методов и подходов (анализ, синтез, системность, историзм и др.), а также специально-юридических методов (формально-юридический, системно-правовой, сравнительного правоведения и др.).

Результаты исследования

1) В современном информационном обществе традиционные формы взаимодействия между органами публичной власти, гражданским обществом, его институтами и отдельными гражданами существенно изменились, повысив при этом эффективность и прозрачность управления, предоставляя возможности для своевременного реагирования на возникающие проблемы и экономии бюджетных средств. Активно развивающийся процесс цифровизации значительным образом влияет на качество взаимодействия между жителями и органами местного самоуправления.

2) Практика участия граждан в осуществлении местного самоуправления в дистанционном формате была зарождена в избирательно-правовой сфере и получила своё развитие в период обострения эпидемиологической обстановки в 2020-2021 гг., но по-прежнему остается актуальной и постоянно прогрессирующей. Вместе с тем, отдельные формы гражданского участия, состоящие в совместном обсуждении актуальных вопросов местного развития, получении ответов на вопросы непосредственно при обсуждении, участии в общей дискуссии (например, сход граждан) всё же эффективнее и привычнее проводить в очном формате.

3) Выявлена необходимость дальнейшего совершенствования федерального законодательства местном самоуправлении в контексте регулирования организационных аспектов цифрового участия граждан. В частности, рекомендуется:

– принять поправки, содержащие в себе положения о допустимости дистанционного проведения отдельных форм участия граждан, для которых законодательно отсутствует такая возможность, с закреплением процедур и принципов их применения, которые будут являться основополагающими для каждого органа местной власти;

– с целью сокращения расходов местного бюджета рассмотреть вопрос о закреплении на законодательном уровне обязательности проведения опросов граждан только в онлайн-формате.

Научная дискуссия

Местное самоуправление обеспечивает населению возможность непосредственного участия в управлении местной общиной и решении вопросов, касающихся общественной жизни и благосостояния. Принимая решения по вопросам местного значения, члены местного сообщества реализуют народный суверенитет. Такие решения, как правило, обладают высшей юридической силой и не зависят от одобрения или подтверждения со стороны органов власти, таких как глава муниципального образования или представительный орган, что подтверждает высокую значимость и авторитет повестки, определяемой самими гражданами. Общественные решения могут быть основаны на широкой представительности различных групп населения и обладают большей значимостью для жителей, чем решения, принятые централизованными органами власти. Масштабные процессы обсуждения и утверждения данных решений способствуют глубокой вовлеченности населения для достижения целей по развитию муниципального образования.

Существуют две основные формы участия граждан в организации местного самоуправления, закреплённые в главе 5 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹:

1) непосредственное решение вопросов местного значения;

2) участие в осуществлении местного самоуправления.

Проводя исследование по данному вопросу, Э.А. Вручинская высказала ценное утверждение, согласно которому законодатель, хоть и регулирует указанные формы участия в одной главе закона, на самом деле они имеют различную природу и существенно отличаются друг от друга [3, с. 107].

Существующие формы непосредственного решения гражданами вопросов местного значения неоднородны, к ним традиционно относят: сходы граждан, голосование по отзыву депутатов, голосования по вопросам изменения границ муниципальных образований и преобразования муниципальных образований, муниципальные выборы, местный референдум [5, с. 13].

Вторая форма участия граждан в местном самоуправлении является гораздо более разнообразной, поскольку законодатель официально закрепил достаточное количество форм участия жителей в осуществлении местного самоуправления, при этом указав, что помимо перечисленных в законе формах, граждане не ограничены в выборе иных форм, не противоречащих законодательству и принципам законности и добровольности. Среди законодательно закреплённых, выделяют следующие формы:

1) правотворческая инициатива (инициативные проекты);

2) территориальное общественное самоуправление;

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 13.12.2024) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

- 3) публичные слушания и общественные обсуждения;
- 4) собрание граждан;
- 5) конференция граждан;
- 6) опрос граждан;
- 7) обращения в органы местного самоуправления.

Важно отметить, что такие формы участия не характеризуются принципом императивности, то есть решения, принятые по итогам таких процедур, не являются общеобязательными, а их отличительная особенность состоит в том, что право на участие в реализации политических решений местной власти имеет не только народ в целом, но и отдельные жители, их группы и объединения.

В условиях стремительных изменений, вызванных развитием современных технологий, становится очевидным, что цифровизация играет ключевую роль в трансформации политической и управленческой среды. Текущая цифровизация права имеет значительное воздействие на политическое состояние государства, открывая новые возможности для управленческих и исполнительно-распорядительных решений, которые ранее оставались вне поля нашего зрения. В научной доктрине существует мнение, что процесс внедрения новых технологий и вовсе способен переформатировать само понятие права [10, с. 11]. М.М. Курячая логично подмечает, что возможности традиционных технологий публичного управления расширяют свои горизонты и проникают в новые сферы, путём активного внедрения в них цифровых технологий [6, с. 52]. Соответственно, сейчас на федеральном уровне довольно успешно происходит быстрое внедрение цифровых технологий в правовую систему власти, что позволяет постепенно интегрировать в практику местного самоуправления апробированные вышестоящими органами власти цифровые инструменты управления обществом. Цифровые технологии охватывают почти все области человеческой деятельности, включая и публичное управление, способствуя ускорению процесса принятия управленческих решений и устранению временных и пространственных барьеров в реализации коллективных решений [9, с. 40].

В условиях информационного общества традиционные формы взаимодействия между государственными структурами, обществом и гражданами претерпевают ощутимые изменения и модернизацию, что в свою очередь способствует более эффективному и прозрачному процессу управления. Такое закономерное и качественное осовременивание получили и формы участия и непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления. Мы уже привыкли, что ряд управленческих решений принимается только посредством онлайн-участия граждан. Например, интернет-опросы местного населения, официальное закрепление которых непосредственно связано с принятием Федерального закона от 20 июля 2020 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, позволяющего местным властям проводить опросы граждан на официальных сайтах и иных интернет-ресурсах муниципального образования. Теперь местное население в дистанционном формате имеет возможность знакомиться с содержанием опросов и незамедлительно принимать в них участие.

Но всё же результаты опросов носят, прежде всего, рекомендательный характер для публичной власти, поэтому данную форму участия в осуществлении местного самоуправления ещё называют «разновидностью консультативного референдума» [8, с. 330]. Исходя из этого назревает вопрос о целесообразности законодательного закрепления обязательности проведения опросов в онлайн-формате. В настоящий момент ФЗ-131 закрепляет только право местных властей на проведение опроса граждан в сети «Интернет», а не обязанность. Опросы населения в своём традиционном виде, по сути, начали изживать себя, их неспособность конкурировать с заметными преимуществами онлайн-опросов с каждым годом становится все более заметной. Проблемой для фиксации обязательности проведения в муниципальных образованиях опросов с помощью цифровых технологий может являться отсутствие доступа к интернет-пространству у некоторых граждан. Но данная трудность является лишь временным препятствием, так как на протяжении более десяти лет власти страны активно решают проблемы цифрового неравенства среди жителей нашей страны, реализуется федеральный проект «Информационная инфраструктура» в рамках государственной программы «Информационное общество», завершение которого планируется обеспечением к 2030 году всех малочисленных населенных пунктов высокоскоростным доступом к сети «Интернет».

Также помимо удобства проведения опросов граждан, современные технологии предоставляют возможность не затрачивать денежные средства, которые предназначались бы на расходы для проведения опросов в привычном формате. Например, В.А. Власов указывает, что в своей традиционной форме опрос не является затратной процедурой, но при этом существенно облегчают деятельность местных органов власти [2, с. 11]. С такой точкой зрения нельзя не согласиться, причем стоит отметить, что речь идёт о муниципалитетах, а не об органах федеральных или региональных властей, где бюджетные показатели кратно могут превышать финансовые возможности на местном уровне. Поэтому необходимо пользоваться любыми, даже

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 20.07.2020 № 236-ФЗ (ред. от 20.07.2020) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

незначительными, возможностями сокращения расходной части бюджетов муниципальных образований, а в особенности тех, которые не будут негативно влиять на степень вовлеченности населения в выработку муниципальной политики.

Всё же вопрос обязательности закрепления онлайн проведения нужно рассматривать только для таких форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, результаты которых носят индикативный характер. Например, технологический прогресс на протяжении длительного времени вносит существенные поправки в избирательные процессы, совершенствуя способы участия граждан в принятии решений, но при этом дистанционное электронное участие в муниципальных выборах, для целей устранения ограничений избирательных прав населения, не должно быть единственным способом волеизъявления людей при проведении выборов.

Заметно, что в последние годы наблюдается явная тенденция к интеграции цифровых технологий в различные формы гражданского участия, что касается не только муниципальных выборов и опросов, но и других форм участия. Например, обращения в органы местного самоуправления с каждым годом становятся все более усовершенствованными благодаря внедрению цифровых решений, позволяющих дистанционно подавать обращения и оперативно получать по ним ответы. Инициативные проекты, которые ранее требовали значительных временных и материальных затрат, теперь можно удобно реализовать в электронном формате, что значительно повышает степень вовлечённости местного населения в процесс решения вопросов местного значения. Однако возникает вопрос о том, как обстоят дела с формами участия в местном самоуправлении, которые по своей природе изначально были задуманы исключительно для офлайн формата. К таковым А.А. Ларичев относит публичные слушания, сход и конференцию граждан, указывая на то, что законодательно применение этих форм в дистанционном формате не регламентировано [7, с. 67]. Но как показывает практика, даже эти традиционные формы взаимодействия с гражданами периодически подвергаются влиянию цифровизации.

Статья 28 ФЗ-131 закрепляет за местными органами обязанность по публикации на своих официальных сайтах сведений о месте проведения и времени публичных слушаний, с публикацией проектов муниципальных правовых актов. При этом, обязательная форма проведения публичных слушаний в федеральном законе не закреплена, отсутствует указание на возможность проведения слушаний в дистанционном формате. Но как такового запрета на их проведение посредством цифровых технологий в законе не наблюдается, что открывает новые возможности для муниципалитетов при проведении публичных слушаний. Практика проведения такого вида участия в осуществлении местного самоуправления в онлайн-формате распространена во многих регионах нашей страны. Например, в 2020 году, по инициативе мэра, в городе Краснодаре проходили общественные обсуждения Генплана города в дистанционном формате¹. Прежде всего, это было связано с тем, что муниципальное образование находилось в условиях карантина и опасности распространения коронавируса. Несмотря на то, что последствия коронавирусной инфекции уже далеко позади, в ноябре 2024 года в Краснодаре не отказались от проведения публичных обсуждений Единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования города Краснодара с применением современных технологий². У жителей была возможность ознакомиться со всеми представленными материалами и направлять свои замечания к проекту документа в любом удобном для них формате: с помощью специального раздела на официальном сайте, через электронную почту, лично на бумажном носителе. Результатом обширного применения цифровых технологий явилось внесение по проекту Генплана более 28 тысяч предложений и замечаний³.

Публичные слушания также могут проводиться и по иным вопросам, например, по проектам бюджета муниципального образования. Так, в городском округе Отрадный Самарской области проводились публичные слушания по обсуждению проекта бюджета на 2021 год и плановый период 2022-2023, а также проекта стратегии социально-экономического развития городского округа Отрадный на период до 2030⁴.

¹ Общественные обсуждения Генплана Краснодара пройдут в дистанционном формате [сайт]. Официальный Интернет-портал администрации муниципального образования город Краснодар и городской Думы Краснодара; 2024 [обновлено 23 апреля 2020; процитировано 14 декабря 2024]. Доступно: https://krd.ru/novosti/glavnye-novosti/news_23042020_154530/.

² Стартовал финальный день общественных обсуждений проекта Единого документа [сайт]. Официальный Интернет-портал администрации муниципального образования город Краснодар и городской Думы Краснодара; 2024 [обновлено 25 октября 2020; процитировано 14 декабря 2024]. Доступно: <https://krd.ru/novosti/glavnye-novosti/startoval-finalnyy-den-obshchestvennykh-obsuzhdeniy-proekta-edinogo-dokumenta/>.

³ В Краснодаре приняли Единый документ территориального планирования и градостроительного зонирования [сайт]. Официальный Интернет-портал администрации муниципального образования город Краснодар и городской Думы Краснодара; 2024 [обновлено 27 ноября 2024; процитировано 14 декабря 2024]. Доступно: <https://krd.ru/novosti/glavnye-novosti/v-krasnodare-prinyali-edinyy-dokument-territorialnogo-planirovaniya-i-gradostroitel'nogo-zonirovaniya/>.

⁴ Публичные слушания пройдут онлайн [сайт]. Отрадный. Сайт органов местного самоуправления; 2024 [обновлено 03 декабря 2020; процитировано 14 декабря 2024]. Доступно: <https://otradny.org/sitenews/publicnye-slushaniya-proydu-on-layn.html>.

Практика проведения публичных слушаний в дистанционном формате особо развита в г. Перми, где такие обсуждения проходят в формате видеотрансляции, с обязательной подачей электронных заявок на участие через Публичный портал ИСОГД города Перми, либо путём направления письма на электронную почту администрации города. В феврале 2024 года в Перми прошли публичные слушания по вопросам внесения изменений в устав города, особенностью являлось то, что видеотрансляция слушаний проходила не только на официальном сайте города, но и в группе в социальной сети «ВКонтакте». При этом практика проведения слушаний в социальных сетях не была разовой, она применяется в городе на постоянной основе, в том числе при обсуждении проекта бюджета города Перми на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов¹.

Но не всегда переход на дистанционные способы взаимодействия граждан и местных властей «приживается» на практике. Например, в 2022 году в нескольких сёлах Нижнекамского района Республики Татарстан начали проводить сходы граждан в онлайн-формате². Причинами этому ожидаемо стали карантинные ограничения, наложенные на всю республику. Но при этом, такой формат проведения схода граждан имел определенный успех, к трансляции были подключены более 100 человек, которым после выступления главы поселения, была предоставлена возможность задавать вопросы представителям властей, вносить свои замечания и предложения по всем рассматриваемым на сходе вопросам. Несмотря на удачный опыт проведения дистанционного схода граждан, после снятия всех коронавирусных ограничений, такой формат организации сходов в Нижнекамском районе больше никогда не применялся.

Можно сделать вывод, что местное сообщество ещё не готово к радикальным мерам по полной цифровизации всех форм участия граждан в местном самоуправлении, так как привычные очные формы проведения отдельных мероприятий подсознательно являются более действенными, чем те, при которых невозможно обсудить проблемы вживую. Такая позиция сходится с мнением главы нашего государства В.В. Путиным, который на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления заявил: «Цифровизация сама по себе не заменит личных контактов и встреч с людьми, регулярное общение с ними – важнейший фактор повышения взаимопонимания и доверия между гражданами и местной властью». При таком раскладе наиболее оптимальным выглядит такой вектор развития местного самоуправления, при котором равным образом будут сочетаться как современные способы взаимодействия между гражданами и властью, так и традиционные. Но для соответствия такому направлению законодательная база об основах местного самоуправления в нашей стране является несовершенной [1, с. 24]. В положениях главы 5 ФЗ-131 отсутствует прямое указание на возможность проведение в дистанционном формате некоторых видов форм участия граждан, например схода граждан. Как показывает практика, в современных реалиях мировой повестки всё чаще появляются угрозы для мирного и спокойного сосуществования граждан. Резкое обострение военно-политической ситуации в нашей стране может быть причиной массы разных событий, в том числе при которых могут быть опасны мероприятия с большим скоплением людей.

В ФЗ-131 отсутствует запрет на проведение того же схода граждан в дистанционном формате, но в данной ситуации необходимо именно законодательное закрепление таких возможностей, так как это позволит наиболее грамотно регулировать вопросы, связанные с применением цифровых технологий на местном уровне, сделает их легитимными. Такая точка зрения подтверждается сформировавшимся в научной доктрине мнением, что правовое регулирование участия граждан в общественной жизни и местном самоуправлении способствует обеспечению реальной свободы личности и реализации её прав и интересов [4, с. 108].

В заключение можно утверждать, что цифровизация муниципального управления открывает новые горизонты для участия граждан в управлении своими территориями, значительно упрощая доступ к информации и механизмам взаимодействия с местными властями. Переход ряда форм участия населения в осуществлении местного самоуправления в цифровой формат не только повышает их эффективность, но и способствует более активному вовлечению граждан в процессы принятия решений. Однако, несмотря на очевидные преимущества, некоторые традиционные формы участия, такие как сходы граждан, по-прежнему требуют личного присутствия и не могут быть полностью переведены в онлайн-формат. Представляется целесообразным закрепить в федеральном законодательстве возможность проведения таких мероприятий в дистанционном формате, как минимум в условиях непредвиденных экстренных ситуаций, что обеспечит гибкость и адаптивность местного самоуправления к вызовам современности.

¹ В Перми пройдут публичные слушания по проекту бюджета на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов [сайт]. Муниципальное образование город Пермь; 2024 [обновлено 01 ноября 2023; процитировано 14 декабря 2024]. Доступно: <https://www.gorodperm.ru/news/2023/11/01%2011:14:00+05/61809-id/>.

² В сёлах Нижнекамского района сходы граждан начали проводить в онлайн-формате [сайт]. Нижнекамская телерадиокомпания; 2024 [обновлено 02 февраля 2022; процитировано 14 декабря 2024]. Доступно: <https://ntr-24.ru/news/society/90224-v-selah-nizhnekamskogo-rajona-shody-grazhdan-nachali-provodit-v-onlajn-formate.html>.

Список использованной литературы:

1. Береза Е.С. Проблемы цифровизации в государственном управлении. *Материалы Афанасьевских чтений*. 2023;43(1):23–25.
2. Власов В.А., Яковлев И.Д., Шатунова А.А. Опрос граждан как одна из важнейших форм взаимодействия органов местного самоуправления с населением муниципального образования через социальные сети. *Право и государство: теория и практика*. 2019;177(9):9–11.
3. Вручинская Э.А. Правовые формы участия граждан в местном самоуправлении. *Вестник магистратуры*. 2021;116(5–6):106–110.
4. Курячая М.М. Гражданская активность как фактор формирования и развития гражданского общества в современной России. *Государство и право*. 2021;(5):108–117. DOI: <https://doi.org/10.31857/S102694520013653-9>.
5. Курячая М.М. Проблемы реализации права граждан на референдум. *Право и политика*. 2005;(9):11–21.
6. Курячая М.М. Электронное правосудие как необходимый элемент электронной демократии в современной России. *Конституционное и муниципальное право*. 2013;(7):52–54.
7. Ларичев А.А., Кожевников О.А., Корсун К.И. Технологии «умного города» в контексте решения вопросов местного значения на городских территориях. *Право. Журнал Высшей школы экономики*. 2023;16(3):56–77. DOI: <https://doi.org/10.17323/2072-8166.2023.3.56.77>.
8. Мустафина Э.У. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления: правовое регулирование и практика применения. *Скиф*. 2020;52(12):328–331.
9. Потапенко С.В., Гончаров В.В., Петренко Е.Г., Пчелинцев А.С. Современные цифровые технологии в управлении экономикой страны: проблемы и перспективы развития (правовые и экономические аспекты). *Теория и практика общественного развития*. 2024;(9):38–46. DOI: <https://doi.org/10.31429/20785836-16-3-50-63>.
10. Талапина Э. В. Право и цифровизация: новые вызовы и перспективы. *Журнал российского права*. 2018;254(2):5–17.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Анушян Артём Санвелович

аспирант кафедры конституционного и административного права ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»