

Федеральное государственное автономное образовательное  
учреждение высшего образования  
«Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»

*На правах рукописи*

Фурсов Андрей Андреевич

**ИНСТИТУТ КОНСУЛЬТАТИВНОЙ ДЕМОКРАТИИ  
В МЕХАНИЗМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
(НА ПРИМЕРЕ ГОРОДСКИХ ТЕРРИТОРИЙ)**

**РЕЗЮМЕ**

диссертации на соискание учёной степени  
кандидата юридических наук

Научный руководитель:  
Ларичев Александр Алексеевич,  
доктор юридических наук, доцент

Москва – 2022

Диссертация выполнена в департаменте публичного права факультета права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики».

С текстом диссертации можно ознакомиться на сайте НИУ ВШЭ:

<https://www.hse.ru/sci/diss/>

12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс;  
муниципальное право

**Актуальность работы** обусловлена несколькими факторами. Во-первых, происходят существенные изменения традиционных форм муниципальной демократии. Только за последние годы в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» введены такие новые формы муниципальной демократии, как общественные обсуждения, сельские старосты, инициативные проекты. Вносятся изменения в процессы организации публичных слушаний, реализации территориального общественного самоуправления, в том числе с использованием средств электронной демократии. Новый импульс это получило в период пандемии коронавируса, в условиях которой существенно возросла роль дистанционных способов коммуникации. Некоторые из данных форм, в частности публичные слушания и общественные обсуждения, весьма востребованы. Другие, такие как опрос граждан, практически не реализуются по установленной процедуре. В условиях проводимой конституционной реформы и сопутствующих ей законодательных изменений представляется особенно актуальной задачей ревизия форм муниципальной демократии для улучшения механизма участия жителей в решении вопросов местного значения, а также усиления их влияния на институты и решения органов местного самоуправления.

Во-вторых, в российской практике в последние несколько лет получили массовое распространение формы консультативной муниципальной демократии, не отраженные в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», например, соучаствующее проектирование в развитии городской среды. Это связано с принятием в 2017 году федерального проекта формирования комфортной городской среды<sup>1</sup> и позднее – Указа Президента России<sup>2</sup> от 7 мая 2018 г., который обозначил необходимость вовлечения жителей в вопросы развития и

---

<sup>1</sup> См.: Паспорт приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» : утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 18 апреля 2017 г. № 5.

<sup>2</sup> О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 20. Ст. 2817.

благоустройства городских территорий. Впервые в масштабах всей страны стали необходимы обсуждения проектов благоустройства территорий муниципальных образований с местными жителями, их непосредственное привлечение к отбору территорий и разработке проектных решений. Такие обсуждения проходят в формате дизайн-игр, воркшопов, мини-групп, общественных советов. Эти форматы дополнили уже привычные собрания граждан, публичные слушания, опросы и требуют своего исследования.

В-третьих, в доктрине существует несколько понятий для определения схожих по своему предназначению форм муниципальной демократии. Разработка единого понятия консультативной демократии позволит сформировать четкую и непротиворечивую классификацию разных форм демократии, что является необходимым для уяснения их места и роли в механизме местного самоуправления. Эти причины обусловили актуальность исследования проблематики правового регулирования и практической реализации форм консультативной демократии на городских территориях России, в том числе с учетом зарубежного опыта.

Наконец, выдвижение городских территорий как центров социально-экономической активности населения, переосмысление в доктрине и политико-правовой повестке их роли в развитии страны предопределяют важность учета особенностей городского образа жизни в ходе совершенствования форм муниципальной демократии. Этому способствуют несколько факторов. В городах России проживает 75 % ее населения. При этом существует потенциал дальнейшего роста городского населения, поскольку в мире сильны тенденции урбанизации<sup>3</sup>. В современной России именно города имеют определяющее значение для социально-экономического развития страны (генерируя 68,7 % ВВП<sup>4</sup>) и конкурируют между

---

<sup>3</sup> Новая программа развития городов. Декларация Кито об экологически устойчивых городах и населенных пунктах для всех от 23 декабря 2016 г. // Конференция ООН по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III) / Программа ООН по населенным пунктам. URL: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646659-R.pdf> (дата обращения: 01.05.2021).

<sup>4</sup> См.: *Косарева Н.Б., Полиди Т.Д.* Оценка валового городского продукта в российских городах и его вклада в ВВП России в 2000–2015 гг. // Вопросы экономики. 2017. № 7. С. 5–23.

собой за человеческий капитал<sup>5</sup>. В условиях такой конкуренции вопросы развития инфраструктуры, формирования современной комфортной городской среды выходят на первый план, поскольку данный фактор играет существенную роль при выборе места жительства квалифицированными специалистами, вносящими значительный вклад в развитие национальной экономики<sup>6</sup>. Консультативное соучастие граждан в решении вопросов развития городской среды позволяет создавать комфортные условия проживания с учетом потребностей горожан и направлено на достижение конституционно значимых целей: создание возможностей для реализации прав и свобод, в том числе на благоприятную окружающую среду. В связи с этим рассмотрение особенностей реализации консультативной демократии на городских территориях представляется важной задачей.

Работа состоит из введения, трех глав, включающих в себя восемь параграфов, заключения, библиографического списка и приложения.

**Объектом исследования** являются общественные отношения в области взаимодействия органов местного самоуправления с жителями городских территорий, консультативные формы такого взаимодействия и их место в механизме местного самоуправления.

**Предмет исследования** включает в себя национальное законодательство, общепризнанные принципы и нормы международного права, положения Конституции Российской Федерации, федеральных законов РФ, указов Президента РФ, актов федеральных органов исполнительной власти и решений Конституционного Суда Российской Федерации, законов субъектов РФ, нормативно-правовых актов местного самоуправления и актов международных организаций, а также научные, аналитические и статистические материалы в области местного самоуправления, демократии, урбанистики.

---

<sup>5</sup> См.: Мкртчян Н., Флоринская Ю. Квалифицированная миграция в России : баланс потерь и приобретений // Мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2018. № 1. С. 15–18.

<sup>6</sup> См.: Паспорт приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» : утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 18 апреля 2017 г. № 5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

**Степень научной разработанности темы.** Основу источников диссертации образовали труды ведущих отечественных и зарубежных ученых-конституционалистов. Специфика исследования заключается в обращении к различным аспектам демократии, которые разрабатывали Д. Дьюи, И. Кант, Х. Кох, Д. Милль, А. Токвиль, Ж-Ж. Руссо. Из числа современных исследований выделяются работы в области делиберативной и партисипативной демократии Л. Авритзера, Д. Бессета, М. Бовенса, Д. Бохмана, Э. Ганузы, С. Грэхема, К. Лафонт, Д. Ролза, К. Хансена, Т. Хеберлейна, Д. Фишкина, Ф. Франчеса.

Демократическая проблематика в контексте участия населения в осуществлении местного самоуправления разрабатывалась в трудах таких российских исследователей, как А.С. Автономов, С.В. Масленниковой, А.В. Иванченко, Н.Н. Жданова, В.В. Комарова, Э. Маркварт, Л.А. Нудненко, Р.В. Петухов, В.Н. Руденко.

Проблематика местного самоуправления, описание его механизма, основы прав граждан в сфере местного самоуправления описаны в трудах С.А. Авакьяна, Н.С. Бондаря, Т.М. Бялкиной, Е.В. Гриценко, Ю.А. Дмитриева, О.А. Кожевникова, В.А. Кряжкова, О.Е. Кутафина, А.А. Ларичева, Э. Маркварта, И.И. Овчинникова, Н.Л. Пешина, А.Н. Писарева, А.Ю. Сунгурова, В.В. Таболина, Н.С. Тимофеева, В.И. Фадеева, Т.Я. Хабриевой, К.Ф. Шеремета, Е.С. Шугриной. К отдельным аспектам данной тематики в разное время обращались исследователи из других сфер – А.А. Александров, Т.Е. Зерчанинова, С.Г. Кордонский, Ю.М. Плюснин, И.С. Тарбеева, И.Н. Трофимова.

Вопросы международно-правовых конструкций в области местного самоуправления и правовой базы разработаны в монографии К.А. Гринченко. Исходя из определения «мягкого права», предложенного в данной монографии, в нашем исследовании использовались методические рекомендации и акты международных организаций – ООН-Хабитат, ОЭСР, ОБСЕ.

Отдельная часть научной работы посвящена исследованию трудов теоретиков-правоведов и государственных деятелей дореволюционного периода, в

частности А.И. Васильчикова, С.Ю. Витте, М.П. Драгоманова, И.Х. Озёрова, Б.Н. Чичерина, М.П. Щепкина. Представляют интерес и теоретические изыскания, проведённые в послереволюционный период, в первую очередь работы Н.П. Анциферова, Л.А. Велихова, В.Ф. Котока, В.В. Леонтовича. В трудах данных авторов развиваются вопросы, касающиеся сущности демократии, необходимости привлечения граждан к управлению делами государства, роли городов в социально-экономическом развитии страны.

Проблематика городских округов в той или иной степени исследовалась в диссертациях А.Ю. Докучаева, А.К. Захарова, Е.В. Рогачёва, выполненных уже после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором было введено понятие «городского округа». Специфика правового статуса городских округов исследована в монографии В.В. Таболина; отдельные её аспекты освещались И.Р. Медведевым в контексте городских конфликтов и права на город. Комплексность категории «город», его значение для развития современного государства предполагают обращение и к литературе иных отраслей – преимущественно исторической, социологической, общественно-политической, урбанистической направленности. Перечень научных работ по истории города и его развитию в современном мире включает, в частности, труды таких авторов, как А. Ахиезер, М. Вебер, В.Л. Глазычев, Т. Дридзе, Г. Зиммель, Н.В. Зубаревич, А. Лефевр, Ч. Лэндри, Ч. Монтгомери, Д. Фруг.

Использование в работе междисциплинарного подхода предопределило обращение к смежным специальностям – градостроительству, экономике, городскому консалтингу. В частности, использованы доклады и информационно-аналитические материалы о развитии местного самоуправления Комитета гражданских инициатив, Общественной палаты Российской Федерации, Общероссийского конгресса муниципальных образований; исследования в области развития умных городов и благоустройства консалтинговых компаний BCG, McKinsey, КБ Стрелка. Диссертант обращался к муниципальной статистике

Министерства юстиции Российской Федерации и Агентства стратегических инициатив.

Анализ отдельных форм консультативной демократии выполнен с использованием сравнительно-правового метода, что предопределило обращение к законодательству и доктрине иностранных государств. Исследованы труды следующих авторов: Х. Бута, Л. Буша, Д. Капуто, Т. Клейна, Р. Кола, П. Микули, Д. Сегеди, К. Фаркаса, Т. Хеберлейна, Б. Чековэя. Также рассматривались методические рекомендации и указания местных органов публичной власти и международных организаций в области устойчивого развития.

В России из всех форм консультативной демократии наибольшее внимание исследователей привлекают публичные слушания в местном самоуправлении. В разные годы это становилось предметом диссертационных изысканий С.С. Зенина, Н.В. Карагод, М.А. Очеретиной, А.А. Стародубова, З.Г. Тамазова.

Для настоящей работы большую ценность представляют диссертационные исследования, посвященные следующим аспектам прав граждан в сфере местного самоуправления: право граждан в сфере реализации местного самоуправления (А.Р. Еремин, Е.С. Шугрина), право граждан на информацию о деятельности местного самоуправления (Ю.И. Гришаева), право городского сообщества в сфере градостроительной деятельности (Е.В. Гурнак), судебная защита прав граждан в сфере местного самоуправления (И.В. Кокорев, И.В. Новикова). Ряд диссертаций посвящен таким важным для целей настоящей работы вопросам местного самоуправления, как: его взаимодействие с обществом (Д.Ц. Бутитова), продвижение общественных интересов (Д.С. Вечернин), развитие институтов непосредственной демократии (С.В. Крамаренко, А.В. Пастухов), конституционно-правовые гарантии народовластия (Г.Н. Носкова), протеста (М.А. Ризккенен), обращения граждан к органам публичной власти (А.В. Савоськин), институты муниципального представительства (Д.В. Сенникова), правовое регулирование проведения публичных мероприятий (С.В. Симонова), общественный контроль (И.М. Япрынцеv).

В то же время указанные работы не содержат достаточного представления о консультативной демократии, не предлагают четкого и непротиворечивого основания для выделения различных её форм в единую группу. К настоящему моменту нет и единого определения понятия консультативной демократии. Не выявлены особенности реализации форм консультативной демократии на городских территориях. Существуют пробелы в области сравнительно-правового анализа форм консультативной демократии. Практически не изучены особенности городских территорий в контексте осуществления демократических процессов. Представляется, что законодательные изменения, включая проводимую реформу местного самоуправления, развитие новых форм консультативной демократии и возрастание роли городских территорий в социально-экономическом развитии страны, детерминируют проведение настоящего исследования и обобщение опыта реализации форм муниципальной консультативной демократии, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

**Научная новизна** диссертационного исследования. В работе предложено авторское определение понятия консультативной демократии, которая является комплексным политико-правовым явлением и интегрирует в себе несколько моделей демократии. Предложенное определение позволило проанализировать существующие формы муниципальной демократии и выделить из их числа консультативные. Выполнен комплексный анализ законодательно закрепленных полномочий и возможностей соучастия граждан в решении вопросов в сфере местного самоуправления и предложена авторская классификация прав граждан, лежащих в основе существования и функционирования форм муниципальной консультативной демократии.

Автором исследования предложено определение механизма местного самоуправления, а также показано место института консультативной демократии в нем. Это позволило описать правовую базу муниципальной консультативной демократии, которая включает в себя множество источников различных уровней.

Впервые на основе комплексного анализа научной литературы, аналитических и статистических материалов автором выявлены особенности городских территорий, детерминирующие специфику функционирования форм консультативной демократии. Данный анализ позволил предложить несколько моделей функционирования консультативной демократии в зависимости от городских территорий.

С учетом выявленных моделей функционирования в работе проанализированы особенности правового регулирования публичных слушаний как наиболее востребованной формы муниципальной консультативной демократии на городских территориях, показаны тренды развития существующих форм с применением инструментов электронной демократии. Выполнен сравнительно-правовой анализ реализации муниципальных публичных слушаний в России и США, который позволил предложить возможные законодательные изменения данной формы в российском законодательстве.

В рамках исследования автором выполнен анализ правового регулирования и правоприменения традиционных форм муниципальной консультативной демократии, а также рассмотрены и систематизированы формы соучастия граждан в решении вопросов развития городской среды, появившиеся сравнительно недавно в российской практике.

**Целью настоящей работы** является исследование природы и особенностей влияния граждан на институты и решения, принимаемые на уровне местного самоуправления, посредством изучения института консультативной демократии, реализации его отдельных форм на городских территориях и выработки конкретных предложений по улучшению функционирования форм консультативной демократии, прежде всего на уровне городских территорий.

#### **Задачи исследования:**

1. Проанализировать развитие представлений в политико-юридических трудах о демократии, возникновение и специфику делиберативной и

партисипативной моделей демократии; сформулировать определение понятия консультативной демократии, ее особенности и задачи.

2. Определить понятие механизма местного самоуправления, место муниципальной консультативной демократии в нём, предложить систему прав граждан в сфере местного самоуправления, выявить конкретные формы муниципальной консультативной демократии.

3. Исследовать особенности современных городских территорий России, которые оказывают влияние на реализацию форм муниципальной консультативной демократии, рассмотреть специфику правового регулирования и развития электронной демократии в данных субъектах.

4. Выполнить анализ существующих в федеральном законодательстве традиционных форм муниципальной консультативной демократии, показать – по каким моделям осуществляется их функционирование в муниципальных образованиях, рассмотреть зарубежный опыт, что в совокупности является основой для модернизации данных форм.

5. Обобщить и проанализировать опыт проявления форм соучастия жителей в решении вопросов развития городской среды, структурировать его; сформулировать с учетом данного опыта предложения по внесению изменений в отраслевое законодательство. Проанализировать опыт реализации форм муниципальной консультативной демократии, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», с целью сформулировать предложения по модернизации и улучшению правовых норм, регулирующих функционирование института консультативной муниципальной демократии, для их учета при разработке проекта нового федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

**Методологическую основу исследования** составляют общенаучные и специально-юридические методы.

Исследование основывается на применении таких общенаучных методов, как *анализ*, с помощью которого выявлен целый ряд понятий – консультативной демократии, механизма местного самоуправления, прав граждан в сфере местного самоуправления, а также их особенности, в том числе особенности форм муниципальной консультативной демократии; *синтез*, позволивший уточнить содержание указанных понятий, соединить различные элементы в единое целое при разработке оптимальной классификации моделей городских территорий и моделей реализации отдельных форм консультативной демократии; *систематизация*, благодаря которой возможно описать общие признаки в правовом регулировании различных форм консультативной демократии.

К специально-юридическим методам относятся такие, как *формально-юридический*, с помощью которого проанализирована имеющаяся нормативно-правовая база источников в сфере местного самоуправления и муниципальной демократии; *метод сравнительного правоведения*, позволивший выполнить как анализ правовых норм в разных муниципальных образованиях и субъектах Российской Федерации, так и анализ правового регулирования муниципальных публичных слушаний в Российской Федерации и США; *историко-правовой метод*, который позволил обратиться к трудам отечественных ученых дореволюционного и советского периодов для выявления особенностей развития представлений о механизме местного самоуправления, консультативной демократии, своеобразии городских территорий; *метод моделирования*, который оказался естественным образом использован в разработке предложений по возможному реформированию института муниципальной консультативной демократии.

Выводы и положения работы также основываются на *методе включенного наблюдения*, результаты которого были получены автором в ходе осуществления практической деятельности на территории субъектов Российской Федерации (город федерального значения Москва, Воронежская область) и муниципальных образований (городские округа Воронеж, Иркутск).

### **Основные результаты исследования и положения, выносимые на защиту:**

1. В исследовании показано, что механизм местного самоуправления состоит из двух элементов: (1) форм осуществления местного самоуправления непосредственно жителями, их участия в его осуществлении и влияния на институты и решения местного самоуправления; (2) деятельности органов местного самоуправления и муниципальных служащих (профессиональная управленческая деятельность). Первый элемент опирается на целый ряд прав граждан в сфере местного самоуправления. При этом, институт консультативной демократии становится одним из ключевых в механизме местного самоуправления среди прочих институтов муниципальной демократии. Этому способствует появление множества новых форм консультативной демократии на муниципальном уровне в связи с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и утверждением паспорта национального проекта «Жилье и городская среда» от 24 декабря 2018 года. Определено понятие консультативной демократии – это процесс коммуникативного взаимодействия (консультаций) в различных формах между органами местного самоуправления и гражданами, который происходит по инициативе органов местного самоуправления для принятия решений по вопросам местного значения муниципального образования.

2. К формам муниципальной консультативной демократии относятся: публичные слушания, общественные обсуждения; собрания, конференции граждан; опрос граждан; иные формы консультативной демократии, в частности, соучастие граждан в решении вопросов развития городской среды. Данные формы установлены в отраслевом Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», на их правовое регулирование оказывает влияние целый ряд нормативно-правовых актов на федеральном уровне. Основной же объем правового регулирования форм муниципальной консультативной демократии сосредоточен на уровне самих муниципальных образований, а уровень субъекта Российской

Федерации практически выпадает из такого регулирования. Последнее, по мнению автора, оказывает негативное влияние на развитие правовой базы консультативной демократии.

3. Среди различных видов муниципальных образований для Российской Федерации характерно доминирование городских территорий с преимущественным статусом городского округа. Выявлены четыре ключевые особенности городских территорий в социально-психологическом и экономическом аспектах: (1) большие, в сравнении с сельскими поселениями, территория, бюджет и численность жителей, в сочетании, как правило, с повышенной плотностью населения; (2) разнообразие, присущее городскому образу жизни; (3) отчужденность и разобщенность жителей; (4) высокий протестный потенциал жителей. Выявлена корреляция указанных особенностей со спецификой осуществления форм консультативной демократии.

4. Существует взаимосвязь между размером муниципального образования и вовлечением жителей в решение вопросов местного значения. В частности, жители малых городов демонстрируют большую готовность к участию в осуществлении местного самоуправления и влиянию на его институты и решения, чем жители средних и крупных городов, что подтверждается статистическими и социологическими данными. Это позволяет выделить две модели реализации консультативной демократии: *модель малого города* и *модель крупного и среднего городов*. Для первой модели предпочтительна организация муниципальной консультативной демократии с использованием традиционных форм очного участия, тогда как для второй приоритетными являются различные электронные формы консультативной демократии в качестве минимального стандарта участия с включением традиционных форм консультативной демократии и городских сообществ.

5. Особенностью правового регулирования муниципальной консультативной демократии в уставах городских муниципальных образований – крупных городских округов является наличие отдельной статьи либо раздела, посвященных регулированию иных, помимо обозначенных в отраслевом Законе,

форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении. В уставах малых городов, как правило, такие формы отдельными нормами не регулируются. Анализ правового регулирования муниципальных публичных слушаний, которые, как свидетельствуют статистические данные (число мероприятий, проведенных в данной форме), являются наиболее востребованной формой консультативной демократии, выявил, что для малых и средних городов свойственно более подробное регулирование особенностей проведения слушаний по некоторым вопросам местного значения. Регламентирующие документы, принимаемые в таких городах (Положения о проведении публичных слушаний и др.), отличаются большей структурированностью, чем в крупных городских округах.

6. Установлено, что развитие электронной демократии является тенденцией, которая затронула, в том числе, правовое регулирование и применение некоторых традиционных форм муниципальной консультативной демократии. Этот процесс активизировался с началом пандемии коронавируса и отличается возрастанием роли федеральных ресурсов, в частности Единого портала государственных и муниципальных услуг для организации публичных слушаний, опросов, что ведет его к определенной стандартизации. В то же время появление и распространение электронных форм консультативной демократии не означают полного ухода от традиционных очных форм. Исследования доказывают, что у граждан по-прежнему востребовано очное участие; этому, в частности, способствует появление новых общественных пространств на городских территориях (как уличных – в результате благоустройства, так и в зданиях – вследствие реновации объектов). Данное обстоятельство обуславливает очевидную необходимость законодательного закрепления очного участия граждан в качестве общего (базового) формата муниципальных публичных слушаний, а также применение данной формы муниципальной консультативной демократии как императивной для решения ряда вопросов развития городской среды.

7. Основной формой муниципальной консультативной демократии следует считать публичные слушания. Выявлено наличие либеральной и административной моделей их правового регулирования. Либеральная модель предполагает большую демократизацию процесса проведения публичных слушаний и естественным образом тяготеет к партнерству во взаимоотношениях жителей с органами местного самоуправления. Административная модель направлена на большую регуляцию, соблюдение формальных требований законодательства о выявлении общественного мнения. В то же время проблематика организации муниципальных публичных слушаний, независимо от применяемых моделей, является общей для разных стран и, демонстрирует несовершенство самих публичных слушаний как формы муниципальной консультативной демократии. Повышению эффективности муниципальных публичных слушаний в России призваны способствовать законодательные изменения, которые можно представить как комплекс определенных мер: расширение перечня вопросов, выносимых для обсуждения на муниципальные публичные слушания; расширение перечня органов местного самоуправления, организующих проведение публичных слушаний; отнесение к полномочиям главы муниципального образования обязанности включения в ежегодный отчет информации о числе и результатах проведенных публичных слушаний; регулирование публичных слушаний законодательством субъекта для учёта региональной специфики и др.

8. К формам муниципальной консультативной демократии относится соучастие граждан в решении вопросов развития городской среды, формы которого появились в ходе реализации национального проекта «Жилье и городская среда». В соответствии с российским законодательством и принимаемыми в муниципальных образованиях правовыми актами такие формы можно подразделить на общие и специальные. К общим относятся традиционные, то есть приведенные в тексте Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», формы участия граждан в местном самоуправлении и влияния на институты и решения местного

самоуправления: публичные слушания, опросы, собрания. Специальные формы применяются, как правило, для реализации процессов благоустройства; к ним могут быть отнесены: анкетирование, картирование, проведение фокус-групп и некоторые другие формы. В свою очередь они могут быть разделены на три группы: индивидуальная работа с отдельным гражданином; групповая работа с местным сообществом; работа с отдельными группами пользователей. Применительно к развитию городской среды и благоустройству все эти формы следует объединить общим понятием «соучаствующее проектирование» и ввести в текст Законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», сформулировав в отдельной статье правовые основы процессов соучастия граждан в решении вопросов развития городской среды.

**Теоретическая значимость диссертационного исследования** заключается в том, что выводы, сформулированные в ходе работы, позволяют осмыслить и усовершенствовать категорию понятий «консультативная демократия», «механизм местного самоуправления»; четко определить формы муниципальной консультативной демократии на основании предложенных характеристик, сформировать комплексное представление о правах граждан в сфере местного самоуправления, о специфике городских территорий и реализации конкретных форм муниципальной консультативной демократии в них. Сформулированные предложения направлены на систематизацию различных форм муниципальной демократии, в том числе построение теоретической модели существования трех базовых институтов муниципальной демократии. Полученные диссертантом результаты могут быть использованы в последующих научных исследованиях в области муниципальной демократии.

**Практическая значимость диссертационного исследования.** Представленные в работе выводы могут быть использованы в процессе дальнейшего совершенствования действующего законодательства о местном самоуправлении, формах муниципальной консультативной демократии, а также нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Содержащиеся в исследовании модели реализации консультативной демократии на городских территориях возможно использовать для создания актуальной концепции муниципальной демократии, учитывающей специфику отдельных видов муниципальных образований, в обновленном законодательстве о местном самоуправлении, иных нормативно-правовых актах, а также применить в практической профессиональной управленческой деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. Сформулированные выводы и положения работы направлены на дальнейшее повышение роли граждан, их влияния на институты и решения местного самоуправления.

Положения диссертационного исследования также могут быть использованы при разработке учебных пособий и курсов по конституционному и муниципальному праву.

#### **Апробация результатов исследования.**

Исследование подготовлено и выполнено на базе департамента публичного права «НИУ «Высшая школа экономики». По теме диссертации (с использованием ее положений и выводов) автором опубликованы 3 научные статьи в журналах высокого уровня, из списка, подготовленного в НИУ ВШЭ, общим объемом 4,47 п.л., личный вклад автора диссертации – 4,47 п.л.

Результаты исследования были представлены в докладах, выступлениях и публикациях научных конференций, в числе которых:

– «Юридические стандарты государственной власти и правозащитной деятельности: построение, организация, осуществление, эффективность» (г. Воронеж, 2018). Доклад: «Право граждан на участие в осуществлении местного самоуправления как конституционная ценность»;

– «Тамбовские правовые чтения им. Ф.Н. Плевако» (г. Тамбов, 2019). Доклад: «Участие граждан в местном самоуправлении: международно-правовые конструкции»;

– «Первый Международный круглый стол аспирантов факультета права «Перспективы реализации диссертационных исследований на практике» (г. Москва, 2019). Доклад: «Использование форм консультативной демократии на муниципальном уровне при благоустройстве городских округов»;

– «Национальные проекты в системе приоритетов развития российской экономики: социальные, правовые и духовные аспекты» (г. Липецк, 2020). Доклад: «Побратимские соглашения муниципальных образований как инструмент развития международного муниципального сотрудничества».

Автором проведено несколько мероприятий общественно-просветительского характера, в ходе которых их участники были проинформированы о возможностях участия граждан в решении вопросов местного значения, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

### **Основное содержание работы**

Во **введении** приводится обоснование актуальности выбранной темы, анализируется степень ее научной разработанности; определены объект и предмет исследования; поставлены цель и задачи исследования, описываются его методология и источниковая база; раскрыты научная новизна и практическая значимость исследования, указаны формы апробации, а также теоретическая и практическая значимость полученных результатов. Сформулированы основные положения, выносимые на защиту.

**Первая глава «Понятие и правовое регулирование консультативной демократии на муниципальном уровне»** состоит из двух параграфов и посвящена анализу доктринальных представлений о консультативной демократии, а также рассмотрению существующих в российском законодательстве о местном самоуправлении форм демократии и выделению из их числа консультативных.

*В первом параграфе «Понятие и характеристика института консультативной демократии»* рассматривается развитие представлений о понятии «демократия» в трудах ученых различных эпох через призму участия граждан в управлении делами государства, а также на уровне местного самоуправления. Показывается, что развитие таких представлений привело к возникновению делиберативной и партисипативной (соучаствующей) теорий демократии. В основе первой теории лежит понятие «обсуждение», в основе второй – «соучастие». Оба указанных понятия являются составной частью консультативного демократического

процесса. В результате проведенного анализа показано, что понятие консультативной демократии объединяет делиберативную и партисипативную (соучаствующую) теории демократии. Автор предлагает следующее определение консультативной демократии – это процесс коммуникативного взаимодействия (консультаций) в различных формах между органами местного самоуправления и гражданами, который происходит по инициативе органов местного самоуправления для принятия решений по вопросам местного значения муниципального образования.

К институту консультативной демократии, по мнению автора, следует отнести такие основополагающие характеристики, как: наличие запроса со стороны органов публичной власти на реализацию форм консультативной демократии; готовность жителей муниципального образования участвовать в реализации форм консультативной демократии; наличие институциональных условий для организации обсуждений и встреч; предоставление необходимой и достаточной информации со стороны органов публичной власти; принятие итогового документа – акта (заключения о результатах), – обобщающего результаты консультативного процесса.

*Во втором параграфе «Формы консультативной демократии в механизме местного самоуправления»* охарактеризован механизм местного самоуправления. Показывается наличие и место в данном механизме различных институтов демократии. Проводится анализ таких институтов (императивных, инициативных, консультативных), позволяющий сделать вывод о растущей роли консультативной демократии в местном самоуправлении. Анализируется процесс участия граждан в решении вопросов местного значения по инициативе органов местного самоуправления, в том числе факторы, его инициирующие (законодательные требования и стремление к социальному партнерству). На основе изложенного делается вывод о необходимости партнерского подхода со стороны органов местного самоуправления для активизации гражданского участия, развития консультативной демократии.

В исследовании показано, что, как в рекомендациях международных организаций, так и в юридической литературе, отмечается прямая взаимосвязь между правами граждан и муниципальной демократией. Осведомленность граждан о своих правах в сфере местного самоуправления является базовым и необходимым условием для соучастия граждан в муниципальной демократии. В работе описывается система таких прав, которые можно классифицировать по различным основаниям. В частности, *по характеру субъектов* их можно подразделить на коллективные (население муниципального образования как единый коллективный субъект имеет право на осуществление местного самоуправления) и индивидуальные (конкретные жители имеют индивидуальные права участвовать в осуществлении местного самоуправления и влиять на него); *по механизму реализации* – на осуществляемые непосредственно и опосредованно; *по характеру воздействия на местное самоуправление и его институты* – на права по осуществлению и участию в осуществлении местного самоуправления, а также на права по влиянию на институты и решения местного самоуправления (которые, в свою очередь, подразделяются на инициативные и консультативные).

Представляется целесообразным изложить ст. 3 Федерального закона № 131-ФЗ в следующей редакции: «Права граждан в сфере местного самоуправления включают право местного сообщества муниципального образования на осуществление местного самоуправления и право членов местного сообщества на участие в его осуществлении, а также совокупность индивидуальных и коллективных прав по влиянию на осуществление местного самоуправления». Название данной статьи следует изменить на «Права граждан в сфере местного самоуправления». Подобные изменения следует внести и в текст рассматриваемого Федеральным Собранием РФ Законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

Указанные права, будучи заявленными напрямую или имплицитно, могут быть реализованы посредством участия граждан в различных формах муниципальной консультативной демократии, которые определены в целом ряде

законодательных актов. В работе анализируется система нормативно-правовых актов, оказывающих влияние на правовое регулирование конкретных форм муниципальной демократии. К ним, в частности, относятся: нормы международного права, в том числе акты так называемого «мягкого права»; нормативно-правовые акты Российской Федерации, которые оказывают существенное влияние на правовое регулирование форм консультативной демократии; нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не оказывают значимого влияния либо вообще выпадают из соответствующих правоотношений; правовые акты муниципальных образований, развивающие нормы законодательства Российской Федерации и являющиеся, таким образом, конечным и главным источником правового регулирования форм консультативной демократии в конкретных муниципальных образованиях.

На основе выявленных характеристик института консультативной демократии выявляются и ее конкретные формы (согласно действующему Федеральному закону № 131-ФЗ). К ним, по мнению автора, относятся: публичные слушания, общественные обсуждения, собрания (конференции) граждан, опрос граждан, другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в нем, включая соучаствующие практики разработки и реализации проектов благоустройства территорий. Отмечается, что ряд этих форм может носить смешанный характер; однако, с одной стороны, формальное принятие решения об их реализации остается за органом местного самоуправления, с другой стороны, как показывает практика правоприменения, в подавляющем большинстве случаев эти формы реализуются только по инициативе органов местного самоуправления. Поэтому они тяготеют к институту консультативной демократии.

Вторая глава **«Консультативная демократия в механизме местного самоуправления на городских территориях»** посвящена описанию городских территорий как специфических публично-правовых муниципальных образований, обладающих отличительными относительно других видов муниципальных

образований чертами своего функционирования, а также правовом регулировании институтов консультативной демократии.

*В первом параграфе «Специфика функционирования института муниципальной консультативной демократии на городских территориях» формулируется понятие городских территорий как муниципальных образований, обладающих статусом городского поселения, городского округа либо внутригородской территории города федерального значения. Показывается, что на современном этапе городские территории являются ключевым драйвером развития Российской Федерации по численности городского населения и создаваемому экономическому продукту. Определяются четыре специфических особенности городских территорий в социально-психологическом и экономическом аспектах: (1) большой, в сравнении с сельскими поселениями, размер территории, бюджета и численности жителей, сочетающийся, как правило, с повышенной плотностью населения; (2) разнообразие, присущее городскому образу жизни; (3) отчужденность и разобщенность жителей; (4) высокий протестный потенциал жителей.*

Обладея указанными признаками, городские территории нуждаются, с одной стороны, в пространстве для выражения мнений, с другой – в компенсаторном механизме ослабления и разрешения конфликтов. Анализируется концепция «права на город», которая позволяет объяснить повышенный уровень активности городского населения и предоставляет основания для существования физических площадок и очных форм муниципальной демократии для выражения мнений городских жителей, несмотря на развитие электронной демократии.

На основании данных статистики и опросов жителей разных муниципальных образований показана взаимосвязь между размером муниципального образования и степенью активности жителей в осуществлении местного самоуправления и влияния на его институты и решения. Так, жителям малых городов свойствен повышенный интерес к вопросам местного значения, по сравнению с жителями средних и больших городов. Первые чаще обращаются к своим депутатам, более активны на муниципальных выборах, более высоко оценивают свои способности влиять на

решения и действия органов местного самоуправления, демонстрируют большой уровень доверия органам местного самоуправления.

Влияние указанных факторов в зависимости от размера городской территории позволяет выделить две модели реализации консультативной демократии – *модель малого города*, где слабо выражено влияние этих факторов, и *модель крупного и среднего города*, где эти факторы выражены в полной мере. В зависимости от каждой модели возможно эффективное применение тех или иных форм консультативной демократии. Автором рекомендуется для первой модели применять традиционные формы очного участия, для второй – отдавать приоритет электронным и дистанционным формам консультативной демократии в качестве минимального стандарта участия с включением традиционных для городских сообществ форм консультативной демократии.

*Во втором параграфе «Специфика правового регулирования форм муниципальной консультативной демократии на городских территориях»* анализируется федеральное законодательство и нормы муниципальных правовых актов для выявления особенностей в правовом регулировании форм консультативной демократии на разных городских территориях. Показывается, что в законодательстве отсутствует разделение форм демократии в зависимости от видов муниципальных образований, хотя и предпринята попытка выделения нескольких форм демократии для сельских поселений.

Муниципальное правовое регулирование анализируется по двум моделям – (1) крупного, (2) среднего и малого города. Исследовались уставное регулирование по содержанию в уставах разных форм муниципальной демократии и регулирование конкретной формы консультативной демократии – муниципальных публичных слушаний как наиболее востребованной формы для выявления общих закономерностей в правовом регулировании. Выявлено, что общим для всех городских территорий является наличие следующих форм консультативной демократии: собрание граждан, конференции граждан (собрание делегатов), публичные слушания (общественные обсуждения), опрос граждан. При этом

отмечается, что в уставах крупных городских территорий, как правило, отдельной статьей упоминаются «другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении».

Анализ общих особенностей правового регулирования такой наиболее часто реализуемой формы консультативной демократии, как муниципальные публичные слушания, позволил выявить определенную специфику в правовом регулировании, которая присуща в большей степени малым и, отчасти, средним городам. В их нормативных актах предусматривается более подробное регулирование особенностей проведения публичных слушаний по отдельным вопросам местного значения. Положения, посвященные данному вопросу, в таких городах отличаются большей структурированностью, чем в крупных городских округах. В остальном же специфика организации и проведения публичных слушаний на всех городских территориях идентична вне зависимости от модели города.

Отдельно рассматривается тренд развития в местном самоуправлении форм электронной демократии. Показывается, что наибольшее число инициатив в этой сфере возникли и были приняты вследствие пандемии коронавируса с начала 2020 года. Особенно затронул этот процесс городские территории, в силу их специфики. В то же время указанные процессы, будучи возникшими сравнительно недавно, на данный момент не создали значимых отличий в правовом регулировании между разными типами муниципальных образований. Скорее, напротив, прослеживается тенденция к еще большей унификации форм электронной демократии, поскольку законодательством напрямую устанавливается возможность использования для вовлечения горожан федеральных ресурсов, в первую очередь Единого портала государственных и муниципальных услуг.

Автор делает вывод, что развитие электронных форм не означает вытеснения традиционных форм консультативной демократии, поскольку целый ряд факторов свидетельствует о наличии запроса со стороны граждан на существование и развитие очных форм демократии. Одной из причин является то, что вследствие пандемии

коронавируса в обществе накопилась усталость от удаленного формата работы и социального дистанцирования.

Третья глава **«Реализация отдельных форм консультативной демократии на городских территориях»** посвящена анализу правового регулирования и правоприменения на территориях муниципальных образований отдельных форм консультативной демократии.

*В первом параграфе «Публичные слушания и общественные обсуждения как перспективная форма муниципальной консультативной демократии»* рассматриваются наиболее востребованная форма муниципальной консультативной демократии – публичные слушания и сравнительно недавно введенные федеральным законодательством общественные обсуждения.

В результате анализа показано: (1) понятие публичных слушаний присуще не только законодательству о местном самоуправлении; (2) в механизме местного самоуправления публичные слушания могут проводиться по разным моделям. Автор классифицирует публичные слушания на муниципальные, градостроительные, слушания по вопросам общественного контроля, отраслевые и иные. В механизме местного самоуправления, как правило, представлены первые два типа публичных слушаний – муниципальные и градостроительные. Общественные обсуждения, как показано, являются формой муниципальной демократии, применяющейся, в основном, по вопросам градостроительства. Правовое регулирование последних позволяет отнести их к электронной демократии, в чем заключается их главное отличие от публичных слушаний. При этом в настоящий момент приняты изменения в действующий Федеральный закон № 131-ФЗ и формируется механизм, позволяющий проводить публичные слушания с использованием «Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций)».

Поскольку основное регулирование данной формы консультативной демократии осуществляется на муниципальном уровне, проводится анализ Положений о порядке организации и проведения публичных слушаний и общественных обсуждений, принятых представительными органами городских

округов. Данный анализ позволил выявить специфику такого регулирования по девяти аспектам: спектр вопросов местного значения, выносимых на публичные слушания; принципы проведения слушаний; инициатор слушаний; порядок назначения слушаний; орган, ответственный за их проведение; порядок предоставления информации о предмете публичных слушаний; регистрация участников публичных слушаний; время выступлений участников; результаты публичных слушаний. В различных городах эти аспекты по-разному регулируются муниципальными Положениями.

По мнению автора, разное правовое регулирование публичных слушаний в муниципальных образованиях России можно свести к двум моделям – административной и либеральной. Первая модель предполагает большую регуляцию процесса, формальное соблюдение действующего законодательства, в то время как вторая модель оставляет большее пространство для партнерства между органами местного самоуправления и местными жителями.

Длительное существование публичных слушаний в механизме местного самоуправления, их востребованность, выраженная в большом количестве проведенных мероприятий, позволили сформулировать и обобщить опыт правоприменения. В юридической литературе выделяются различные проблемы при организации и проведении публичных слушаний. К таковым можно отнести как общие недостатки (например, игнорирование выраженного мнения жителей), так и частные аспекты реализации самих публичных слушаний, невысокий интерес жителей к участию в них.

Автором проведен сравнительно-правовой анализ правового регулирования и функционирования публичных слушаний в России и США, который позволил сделать вывод об общности проблематики разных стран, несмотря на различия в правовом регулировании. На основе данного анализа и имеющегося опыта правоприменения в России предлагаются рекомендации по улучшению данной формы муниципальной консультативной демократии.

*Во втором параграфе «Городские собрания и конференции граждан: применимость в условиях развития других форм консультативной демократии»* анализируется законодательство и правовые акты муниципальных образований, регулирующие проведение собраний и конференций граждан. Показано, что понятие «собрание граждан» содержится в ряде законодательных актов, в том числе в отдельном Федеральном законе № 54-ФЗ. На муниципальном же уровне все собрания можно подразделить на три типа: инициативное (проводится по инициативе жителей), консультативное (проводится по инициативе представительного органа или главы муниципального образования) и отраслевое (форма осуществления территориального общественного самоуправления).

Собрания граждан и конференции граждан, по смыслу действующего Федерального закона № 131-ФЗ, находятся в нормативном единстве, поскольку конференция граждан представляет собой собрание делегатов, т.е. фактически тех же граждан, только прошедших через выборную процедуру.

Существует специфика правового регулирования собраний граждан в разных муниципальных образованиях, в частности, можно выделить четыре критерия, по которым отличаются нормы муниципальных Положений: совместное или отдельное регулирование порядка организации и проведения собраний и конференций граждан; установление требований к участникам собраний (конференций); связь собрания граждан и других форм муниципальной демократии (не обязательно консультативных); порядок принятия протокола собрания граждан.

Показано, что, согласно статистическим данным Министерства юстиции России, реализация собраний граждан на муниципальном уровне происходит достаточно часто. Однако, поскольку разные акты содержат разные представления о понятии «собрания граждан», и даже в местном самоуправлении возможно различное понимание этой формы демократии, следует внести законодательные изменения, более четко определив каждый из трех указанных видов муниципальных собраний, а также расширить права граждан на участие в собраниях, например,

введя обязанность ежегодного отчета главы муниципального образования перед жителями в ходе собрания граждан.

*В третьем параграфе «Опрос граждан: понятие и содержание, возможности трансформации»* рассматривается специфика правового регулирования опроса граждан действующим Федеральным законом № 131-ФЗ. Данная форма муниципальной консультативной демократии является одной из немногих, на регулирование которой оказывает прямое влияние законодательство субъекта. С учетом федерального и регионального законодательства конкретное регулирование данной формы проводится уже в самих муниципальных образованиях. Анализ законодательства рассмотренных субъектов позволяет сделать вывод, что регулирование данного вопроса в них осуществляется рамочно или подробно.

Опрос граждан, установленный в указанном федеральном законе, как показано в исследовании, по своему предназначению является консультативным референдумом, поскольку содержит целый ряд общих с ним принципов проведения. К ним относятся: требования к участникам опроса, в том числе в ряде случаев прямое указание на обладание избирательным правом; требования к явке участников опроса (могут не устанавливаться); решение о признании опроса состоявшимся или не состоявшимся, недействительным; возможный запрет на проведение опроса в период избирательной кампании на территории субъекта; форма опросного листа, содержащая однозначный вариант ответа (да – нет), подписи членов комиссии по проведению опроса; требования к формулировке вопроса, выносимого на опрос; наличие специальных мест для сохранения тайны волеизъявления; порядок агитации и др.

В то же время, как показывает практика, реализация данной формы муниципальной демократии происходит нечасто. Однако опросы граждан вне установленной действующим Федеральным законом № 131-ФЗ процедуры проводятся регулярно, например, на официальных Интернет-ресурсах муниципальных образований или в формате социологических опросов. В некоторых

субъектах приняты и действуют региональные законы, регламентирующие проведение таких опросов.

В связи с этим автором предлагается ряд законодательных изменений, направленных на упорядочение правовых норм по организации и проведению опроса граждан, в том числе понятие опроса граждан. Под опросом граждан в широком смысле должно пониматься: (1) официальное опубликование на сайте муниципального образования электронного опроса по одному или нескольким вопросам местного значения с указанием сроков проведения опроса и его методики; (2) возможность проведения опроса в иных формах (по почте, телефону) социологическими службами по договору, заключенному муниципальной администрацией, доступному для всеобщего ознакомления наравне с методологией проведения опроса и, по его окончании, актом выполненных работ (результатами такого опроса).

Для минимизации затрат и повышение эффективности проведения опросов необходимо перевести их в электронный формат, увеличить частоту проведения и расширить круг вопросов, выносимых на обсуждение. Проведение опросов на городских территориях необходимо сделать регулярной практикой по ряду вопросов местного значения. Регламентируемый же сегодня Федеральным законом № 131-ФЗ опрос граждан следует рассматривать как консультативный референдум.

*В четвертом параграфе «Формы консультативной демократии в решении вопросов развития городской среды» анализируется правовое регулирование оформившихся в российской действительности форм вовлечения жителей городских территорий в процессы развития городской среды.*

Показано, что с принятием в 2017 году приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» (с 2018 года – часть проекта «Жилье и городская среда») начинает формироваться практика вовлечения жителей, которая до сих пор не нашла отражения в федеральном законодательстве. Ключевыми актами, во исполнение которых реализуется эта практика, являются указы Президента, постановления Правительства, паспорт национального проекта,

ведомственные приказы Минстроя России. На региональном уровне действуют государственные программы субъектов, которые могут оперировать понятиями вовлечения жителей в развитие городской среды, а конкретное их воплощение мы находим на муниципальном уровне в правилах благоустройства муниципальных образований, где отдельно описываются формы вовлечения жителей в процессы обновления городской среды.

В параграфе анализируется понятие «благоустройство», описываются характеристики городской среды с учетом ранее выявленных факторов, отличающих городские территории. Показано, что результаты благоустройства городской среды способствуют реализации целого ряда прав городских жителей, в том числе – конституционных.

Автор исходит из того, что местные жители являются лучшими экспертами, которых необходимо привлекать к реализации проектов благоустройства городской среды, поскольку они ежедневно пользуются общественными пространствами, и их пользовательский опыт позволяет предлагать более эффективные проектные решения. Подобное понимание свойственно ряду иностранных стран, где процессы вовлечения (и присущие им демократические формы) появились в 1960-х гг. В основе таких процессов лежит рассмотрение гражданина не как объекта воздействия градостроительного проекта, а как субъекта, который имеет право участвовать в процессе принятия соответствующих решений.

При поддержке Минстроя России создан Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды, который установил возможные формы вовлечения жителей в развитие городской среды. Их можно классифицировать на общие (применимы в местном самоуправлении и по другим вопросам, например, опросы и общественные обсуждения) и специальные (разработаны для вовлечения жителей в вопросы развития городской среды). Специальные формы можно также подразделить на три группы: индивидуальная работа с отдельным гражданином; групповая работа с местными сообществами; работа с отдельными группами пользователей, детским и молодёжным сообществом. Все эти формы можно

объединить общим понятием «соучаствующее проектирование», поскольку речь идет об участии местных жителей в разработке проектов развития городской среды.

Ввиду того что указанные формы участия жителей в развитии городской среды и благоустройстве только начинают входить в практику местного самоуправления, они недостаточно полно урегулированы в законодательстве и местных нормативно-правовых актах. Диссертантом предлагаются меры по внесению изменений в действующее законодательство и нормативно-правовые акты для более эффективного развития и реализации данных форм.

В **заключении** приведены основные выводы исследования и обобщаются его главные итоги.

В **приложениях** к работе содержатся: состав анализируемых в параграфе 2.2 муниципальных образований (приложение 1) и данные о наличии в уставах рассмотренных муниципальных образований различных форм демократии (приложение 2).

#### **Основные публикации по теме диссертационного исследования:**

По теме диссертации опубликованы 3 научные статьи в журналах высокого уровня, из списка, подготовленного в НИУ ВШЭ, общим объемом 4,47 п.л., личный вклад автора диссертации – 4,47 п.л.:

1. *Фурсов А.А.* Правовые основы привлечения граждан к процессам благоустройства (на примере городских округов) / А.А. Фурсов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2019. – № 2. – С. 67–84.

2. *Фурсов А.А.* Права граждан в сфере местного самоуправления : правовая природа и система / А.А. Фурсов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2019. – № 4. – С. 79–92.

3. *Фурсов А.А.* Публичные слушания как институт делиберативной демократии в крупнейших муниципалитетах России и США / А.А. Фурсов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2021. – № 1. – С. 59–83.