

Формы участия населения в управлении развитием муниципальных образований в Российской Федерации

Forms of public participation in the management of the development of municipalities in the Russian Federation

УДК 332.1

Ворошилов Н.В.

канд. экон. наук, научный сотрудник сектора исследования проблем эффективности управления социально-экономическими системами отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах Федерального государственного бюджетного учреждения науки «Вологодский научный центр Российской академии наук»
e-mail: niks789@yandex.ru

Voroshilov N.V.

Candidate of Sciences (Economics), Researcher, Federal State Budgetary Institution of Science «Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences»
e-mail: niks789@yandex.ru

Аннотация

В статье проанализированы основные формы участия населения в управлении развитием муниципальных образований в России. Более подробно рассмотрены особенности и проблемы проведения местных референдумов и выборов в Российской Федерации, организации территориального общественного самоуправления, деятельности сельских старост, развития практик инициативного бюджетирования (проект «Народный бюджет»). Приведены успешные примеры ряда регионов и муниципалитетов России по активному и эффективному развитию различных форм участия населения в управлении на местном уровне. Также представлены результаты ежегодного анкетного опроса глав муниципальных образований Вологодской области, проводимого сотрудниками ВолНЦ РАН с 2007 г., относительно социальной (гражданской) активности жителей муниципалитетов области; показано, что активность участия населения в осуществлении местного самоуправления остаётся низкой.

Ключевые слова: местное самоуправление, местный референдум, муниципальные выборы, территориальное общественное самоуправление, инициативное бюджетирование, Вологодская область, анкетный опрос.

Abstract

The article analyzes the main forms of public participation in the management of the development of municipalities in Russia. The features and problems of local referendums and elections in the Russian Federation, the organization of territorial public self-government, the activities of village chiefs, the development of the practices of initiative budgeting (the project «people's budget») are considered in more detail. Successful examples of a number of regions and municipalities of Russia on active and effective development of various forms of participation of the population in

management at the local level are given. The article also presents the results of the annual questionnaire survey of the heads of municipalities of the Vologda oblast, conducted by the staff of the Russian Academy of Sciences since 2007, regarding the social (civil) activity of the residents of the municipalities of the region; it is shown that the activity of public participation in the implementation of local self-government remains low.

Keywords: local self-government, local referendum, municipal elections, territorial public self-government, initiative budgeting, Vologda oblast, questionnaire survey.

Практические вопросы исследования экономики и управления народным хозяйством всегда должны рассматриваться в двух аспектах: 1) с точки зрения деятельности федеральных, региональных и местных органов власти по регулированию соответствующих сфер экономического и социального развития страны, регионов (субъектов РФ) и локальных территорий (муниципальных образований) с помощью различных форм, методов и инструментов; 2) с точки зрения реализации конституционного права граждан на участие в управлении государством и самоорганизации граждан для решения вопросов и проблем местного значения.

В последние годы в России активизировалась деятельность федеральных и региональных органов государственной власти по регулированию вопросов формирования и реализации региональной политики. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» под **государственной политикой регионального развития** понимается система приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Целями государственной политики регионального развития являются обеспечение равных возможностей для реализации установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами экономических, политических и социальных прав граждан на всей территории страны, повышение качества их жизни, обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов, повышение конкурентоспособности экономики страны на мировых рынках на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов Федерации и муниципальных образований, а также максимального привлечения населения к решению региональных и местных задач.

Для достижения целей этой политики необходимо решение следующих приоритетных задач, в перечень которых входит инфраструктурное обеспечение пространственного развития экономики и социальной сферы России; совершенствование механизмов стимулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала; уточнение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, совершенствование их финансового обеспечения и организация эффективного исполнения указанных полномочий (с максимальным привлечением населения к участию в государственном и муниципальном управлении).

Отечественными исследователями рассматриваются различные аспекты функционирования института местного самоуправления и развития муниципальных образований. Изучению механизмов самоорганизации (самоуправления) на локальном уровне посвящены исследования А.Н. Галимовой,

М.В. Глазырина, Г.В. Тюрина, Н.В. Кузнецова, М.А. Алиева, Д.С. Вахрушева, Б.М. Капарова, В.М. Приходько, С.Ю. Богданова, В.В. Асаул и др. Особенности формирования и развития внутрирегиональных локализованных территорий субрегионального и местного уровней раскрыты в работах Ю.К. Альтудова, Е.Г. Анимицы, С.Д. Валентя, А.Г. Дружинина, Р.В. Дрожжина, Б.С. Жихаревича, О.В. Иншакова, Т.А. Кузина, В.В. Прохоровой, О.С. Пчелинцева, В.Е. Рохчина, Ю.В. Яременко и др. Вопросы оценки реформ и исследования проблем местного самоуправления в России представлены в трудах Т.Т. Авдеевой, Е.М. Бухвальда, Р.В. Бабуна, А.А. Васильева, В.И. Василева, А.Г. Воронина, О.Б. Глезер, В.Б. Зотова, В.Г. Игнатова, А.Г. Кобилева, В.И. Клисторина, В.А. Лапина, В.Н. Лексина, Э. Маркварта, А.С. Маршалловой, А.С. Новосёлова, В.Н. Парахиной, Р.В. Петухова, А.И. Радченко, Т.В. Сачук, Т.В. Сумской, Ю.В. Филиппова, В.Е. Чиркина, А.Н. Швецова, А.Н. Широкова, Е.С. Шоминой, Е.С. Шугриной и др. Авторами анализируются проблемы нормативно-правового обеспечения института местного самоуправления, развития финансово-экономических основ муниципальных образований, участия населения в осуществлении власти на местах, предлагаются пути и инструменты их решения.

В связи с этим важной научной и практической задачей в настоящее время является анализ особенностей и проблем развития различных форм участия населения в управлении муниципальными образованиями и обоснование на основе этого отдельных рекомендаций по повышению роли населения в управлении развитием территориями, что и явилось целью данной статьи.

В феврале – августе 2018 г. сотрудниками Федерального государственного бюджетного учреждения науки «Вологодский научный центр Российской академии наук» был проведен очередной опрос¹ глав муниципальных образований Вологодской области (первый такой опрос был проведен в 2007 г. по итогам 2006 г.) по специально разработанной программе, включающей перечень вопросов, охватывающих различные аспекты социально-экономического развития и организации муниципального управления. Отдельный блок вопросов в данном исследовании был посвящен роли и участию населения в управлении развитием муниципалитетами.

Следует отметить, что, по мнению глав, наибольшее существенное влияние на развитие муниципалитета оказывают региональные (на это указали 75% глав муниципальных районов, 80% – городских и 70% – сельских поселений) и федеральные власти (45, 80 и 49% соответственно), а также органы местного самоуправления (60, 60, 47%; табл. 1). В 2017 г. по сравнению с 2006 г. выросла доля глав районов, указывающих на высокую роль населения в развитии муниципалитета. Но по-прежнему сохраняется парадоксальная ситуация: большинство глав не видят реальной своей роли и роли бизнеса в развитии территории, по-прежнему сохраняется зависимость и «упование» на вышестоящие органы власти.

¹ На вопросы анкеты (30–40 вопросов) ежегодно отвечают 150–210 глав муниципальных образований из 222–372 (в 2008–2016 гг. в Вологодской области проходил процесс объединения сельских поселений, в результате общее количество муниципальных образований сократилось более чем на 150), что позволяет обеспечить ошибку выборки 4–5%. Главы дают оценку по итогам прошедшего календарного года: например, в опросе 2018 г. по итогам 2017 г. Результаты опросов опубликованы, например, в монографии [5] и статье [7].

Таблица 1

Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как Вы считаете, от кого в наибольшей степени зависит развитие Вашего муниципального образования?» (в % от числа ответивших)

Варианты ответов	Муниципальные образования								
	муниципальные районы			городские поселения			сельские поселения		
	2006 г.	2016 г.	2017 г.	2006 г.	2016 г.	2017 г.	2006 г.	2016 г.	2017 г.
От органов государственной власти региона	62,5	83,3	75,0	58,3	42,9	80,0	44,9	72,8	69,9
От органов местного самоуправления	50,0	61,1	60,0	16,7	50,0	60,0	16,8	41,3	46,6
От частного бизнеса	12,5	38,9	50,0	16,7	35,7	20,0	12,1	18,5	21,9
От самих жителей	25,0	44,4	45,0	50,0	57,1	40,0	54,2	47,8	57,5
От федеральных органов власти	50,0	22,2	45,0	58,3	35,7	80,0	42,1	50,0	49,3
От главы муниципального образования	12,5	38,9	25,0	0,0	35,7	20,0	8,4	30,4	24,7

Одной из главных задач местного самоуправления является активизация участия населения в управлении развитием муниципальным образованием. И, как показывают опросы, определенные успехи есть. Так, 50% глав муниципальных районов, 40% – городских и 26% – сельских поселений отмечают увеличение социальности активности граждан по сравнению с предыдущим годом. Но в целом, по мнению большинства руководителей местных администраций, на протяжении 2006–2017 гг. активного участия в осуществлении местного самоуправления среди населения не наблюдается (преобладают варианты ответа «активность населения осталась без изменений»; табл. 2).

Таблица 2

Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как, по Вашему мнению, изменилась социальная активность населения за предыдущий год?» (в % от числа ответивших)

Варианты ответов	Муниципальные образования								
	муниципальные районы			городские поселения			сельские поселения		
	2006 г.	2016 г.	2017 г.	2006 г.	2016 г.	2017 г.	2006 г.	2016 г.	2017 г.
Активность населения повысилась	25,0	29,4	50,0	33,3	50,0	40,0	25,5	31,5	26,0
Активность населения осталась без изменений	75,0	70,6	50,0	66,7	35,7	60,0	68,8	57,6	63,0
Активность населения понизилась	0,0	0,0	0,0	0,0	14,3	0,0	5,7	10,9	11,0

Как показывают опросы, основными формами проявления социальной активности и непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения являются голосование на выборах в органы власти разных уровней (на это указали 75% глав районов, 60% – городских и 75% – сельских поселений; табл. 3); участие в субботниках, спортивно-массовых и культурных мероприятиях (60, 80 и 68% соответственно); обращение в администрацию по интересующим вопросам (75, 70 и 52%); участие в собраниях, общественных слушаниях (21, 30 и 41%); оказание помощи в организации мероприятий (25, 20 и 34%).

Таблица 3

Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос: «Социальная активность населения Вашего муниципального образования проявляется преимущественно в каких формах?» (в % от числа ответивших)

Вариант ответа	Муниципальные образования		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Голосование на выборах в органы власти разных уровней	75,0	60,0	75,3
Участие в субботниках, спортивно-массовых и культурных мероприятиях	60,0	80,0	68,5
Обращение в органы местного самоуправления по интересующим вопросам	75,0	70,0	52,1
Участие в собраниях, общественных слушаниях, посвященных вопросам местного самоуправления	25,0	30,0	41,1
Оказание помощи в организации мероприятий (личное и финансовое)	25,0	20,0	34,2
Формирование и функционирование общественных организаций, профсоюзов	15,0	10,0	6,8
Публикации в средствах массовой информации	10,0	20,0	6,8
Членство в политических партиях	20,0	20,0	6,8
Участие в местных референдумах	5,0	10,0	4,1
Участие в социологических исследованиях (например, в опросах)	0,0	0,0	4,1
Правотворческая инициатива, т.е. инициирование гражданами решений, направленных на повышение качества и уровня жизни	5,0	0,0	4,1
Формирование разнообразных форм территориального общественного самоуправления, некоммерческих организаций	10,0	0,0	1,4

Жители муниципалитетов в основном обращаются в органы местного самоуправления для получения муниципальных услуг, для улучшения жилищных условий, для защиты своих прав (на это указали более 40% опрошенных глав, табл. 4).

Таблица 4

Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос: «За какой помощью жители Вашего муниципального образования чаще всего обращаются в администрацию?» (в % от числа ответивших)

Вариант ответа	Муниципальные образования		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Для получения муниципальных услуг	80,0	100,0	83,6
Для улучшения жилищных условий	70,0	100,0	52,1
Для защиты своих прав	50,0	40,0	54,8
За финансовой помощью	20,0	30,0	19,2
Для поиска работы, трудоустройства	10,0	10,0	26,0
В иных целях	5,0	0,0	6,8
Для организации собственного дела	0,0	10,0	2,7

С соответствии с федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – 131-ФЗ), **местное самоуправление в Российской Федерации** – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Вместе с тем в настоящее время в большинстве субъектов РФ, в том числе и в Вологодской области, жители муниципалитетов непосредственно не участвуют в выборах главы и главы администрации муниципального района, городского поселения, городского округа, которые назначаются представительным органом муниципального образования из своего состава или по результатам конкурса, проводимого конкурсной комиссией. В связи с этим важным является формирование высокого уровня доверия населения к органам местного самоуправления. Как показывают результаты проведенного опроса, большинство глав муниципалитетов Вологодской области считают, что жители возглавляемого ими муниципалитета «скорее доверяют» работникам органов местного самоуправления (табл. 5). Так как органы власти сельских поселений наиболее приближены к населению, то соответственно значительно больше и доля глав, которые однозначно уверены в своём доверии со стороны населения.

Таблица 5

Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос: «Доверяют ли, по Вашему мнению, жители Вашего муниципального образования работникам органов местного самоуправления?» (в % от числа ответивших)

Вариант ответа	Муниципальные образования		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Доверяют	10,0	10,0	35,6
Скорее доверяют	80,0	80,0	56,2
Скорее не доверяют	0,0	0,0	0,0
Не доверяют	0,0	0,0	2,7
Затрудняюсь ответить	10,0	10,0	5,5

Основными способами повышения доверия населения к органам местной власти являются проведение встреч с жителями, на местах; систематическое размещение в СМИ информации о решении вопросов, поднимаемых жителями; привлечение жителей к обсуждению программ развития территории (на это указали от 16 до 90% опрошенных глав муниципалитетов; табл. 6).

Таблица 6

Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос: «Какие Вы видите способы повышения доверия населения к органам местной власти?» (в % от числа ответивших)

Вариант ответа	Муниципальные образования		
	муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения
Проведение встреч с жителями, на местах	90,0	90,0	84,9
Систематическое размещение в СМИ информации о решении вопросов, поднимаемых жителями	60,0	30,0	16,4
Привлечение жителей к обсуждению программ развития территории	60,0	60,0	57,5
Регулярные отчеты руководителей перед населением	45,0	0,0	46,6
Выездные приемные	30,0	30,0	28,8
Привлечение общественных организаций к разработке муниципальных программ	0,0	40,0	16,4

По мнению большинства опрошенных глав муниципальных образований Вологодской области жители возглавляемых ими муниципальных образований чувствуют в незначительной мере или не чувствуют ответственности за положение дел в своём микрорайоне, городе, в области и в стране (табл. 7). Жители сельских поселений чувствуют свою роль в развитии своего посёлка, села, деревни, своего дома и двора.

Таблица 7

Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос: «В какой мере, на Ваш взгляд, жители Вашего муниципального образования чувствуют ответственность за положение дел...?» (в % от числа ответивших)

Место	Муниципальные образования								
	Муниципальные районы			Городские поселения			Сельские поселения		
	В полной мере	В значительной мере	В незначительной мере или не чувствуют ответственности	В полной мере	В значительной мере	В незначительной мере или не чувствуют ответственности	В полной мере	В значительной мере	В незначительной мере или не чувствуют ответственности
В доме, во дворе,	10,5	68,4	21,1	0,0	30,0	60,0	30,3	50,0	18,2

где они живут									
В своем микрорайоне, городе	0,0	38,9	50,0	0,0	20,0	70,0	7,5	26,4	56,6
В своем поселке, селе, деревне	5,0	45,0	50,0	11,1	11,1	66,7	4,3	58,0	36,2
В области	0,0	10,5	84,2	0,0	30,0	60,0	4,7	10,9	68,8
В стране	0,0	29,4	64,7	0,0	30,0	60,0	6,3	11,1	50,8

Жители муниципалитетов Вологодской области готовы объединяться с другими людьми в первую очередь для совместного проведения досуга, защиты своих прав и обустройства территории проживания (в своих ответах на это указали от 50 до 95% опрошенных глав муниципалитетов; табл. 8). В меньшей мере жители готовы протестовать против неправильных действий властей.

Таблица 8

**Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос:
«Готовы ли жители Вашего муниципального образования объединяться с другими людьми, чтобы...?» (в % от числа ответивших)**

Направление объединения усилий	Муниципальные образования					
	Муниципальные районы		Городские поселения		Сельские поселения	
	Да и скорее да	Нет и скорее нет	Да и скорее да	Нет и скорее нет	Да и скорее да	Нет и скорее нет
Провести досуг	92,9	7,1	70,0	20,0	91,9	4,8
Защитить свои права	95,0	5,0	70,0	10,0	84,1	11,6
Обустраивать территорию проживания (дом, двор, населенный пункт)	68,4	31,6	50,0	40,0	75,7	17,1
Бороться с преступностью, пьянством, наркоманией	31,6	52,6	20,0	50,0	48,6	35,7
Протестовать против неправильных действий властей	21,1	68,4	20,0	50,0	46,4	40,6
Участвовать в самоуправлении домом, подъездом	63,2	26,3	30,0	60,0	42,6	47,5
Помогать бедным, инвалидам	42,1	42,1	60,0	10,0	40,0	34,3

Основными препятствиями к активному участию населения в решении вопросом местной жизни, по мнению глав муниципалитетов, является привычка надеяться на готовое, безразличие к общим делам, индивидуализм, «каждый сам за себя» (на это указали не менее трети всех респондентов, табл. 9).

Таблица 9

Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос: «Какие Вы видите препятствия к активному участию населения в решении вопросов местной жизни?» (в % от числа ответивших)

Вариант ответа	Муниципальные образования		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Привычка надеяться на готовое	85,0	50,0	83,3
Безразличие к общим делам	45,0	80,0	58,3
Индивидуализм, «каждый сам за себя»	50,0	40,0	34,7
Недостаток времени, чрезмерная занятость	40,0	20,0	29,2
Неверие в возможность оказывать влияние	20,0	40,0	27,8
Недостаток знаний, некомпетентность	20,0	10,0	12,5
Отсутствие организации	10,0	10,0	6,9

Далее более подробно рассмотрим основные формы участия населения, установленные на законодательном уровне в России. В федеральном законе № 131-ФЗ представлен официальный **перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления**. К ним относятся:

- 1) местный референдум;
- 2) муниципальные выборы;
- 3) голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
- 4) сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования;
- 5) сход граждан;
- 6) правотворческая инициатива граждан;
- 7) территориальное общественное самоуправление;
- 8) староста сельского населенного пункта;
- 9) публичные слушания, общественные обсуждения;
- 10) собрание граждан;
- 11) конференция граждан (собрание делегатов);
- 12) опрос граждан;
- 13) обращения граждан в органы местного самоуправления;
- 14) другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении.

Местные референдумы

Референдум (голосование граждан по наиболее важным вопросам государственного и местного значения) согласно п. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации является высшей формой непосредственного народовластия наряду со свободными выборами; ст. 32 выражает право граждан РФ на референдум. Согласно ст. 130 Конституции РФ местный референдум является одной из форм местного самоуправления.

По имеющимся сведениям, в 2017 г. было проведено 1187 местных референдумов в 10 субъектах Российской Федерации (табл. 10). Кроме того, 194 местных референдумов назначено на первую половину 2018 г.

Таблица 10

Динамика проведенных местных референдумов в России в 2014–2017 гг.

Наименование показателя	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Число проведенных референдумов	792	955 (991 инициатива)	1555	1187
– из них число референдумов самообложения	-	955	1554	1093
Источник: [2].				

В подавляющем большинстве случаев местные референдумы были связаны с введением механизма самообложения (табл. 10). Под *средствами самообложения граждан* понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования (населенного пункта, входящего в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, городского округа либо расположенного на межселенной территории в границах муниципального района), за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей муниципального образования (населенного пункта, входящего в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, городского округа либо расположенного на межселенной территории в границах муниципального района) и для которых размер платежей может быть уменьшен.

В примерный перечень мероприятий, на которые могут расходоваться средства самообложения жителей сельского поселения входят следующие направления: благоустройство населенных пунктов поселения; ремонт и реконструкция дорог, мостов, бань, фельдшерско-акушерских пунктов, спортивных сооружений, объектов жилищно-коммунального хозяйства, детских садов, библиотек, клубов и других культурно-просветительных и лечебно-профилактических учреждений в населенных пунктах; строительство и реконструкция памятников, мест отдыха, колодцев, мест купания, источников в границах сельского поселения; прочие мероприятия по развитию социально-культурной и инженерной инфраструктуры поселения.

В 2017 г. референдумы по самообложению проводились 1093 раза, из них 866 раз в Республике Татарстан, 105 раз в Кировской области, 84 раза в Пермском крае, 38 раз в муниципальных образованиях еще 7 субъектов Российской Федерации. При этом рекордные показатели принадлежат Республике Татарстан, в которой в 2017 г. в 866 муниципальных образованиях (из которых 19 городских поселений и 847 сельское) в рамках самообложения было собрано более 203 млн руб. [4]. Подобная активность граждан поощряется путем софинансирования местных инициатив из республиканского бюджета.

В 2017 г. объем указанных средств вырос на 12,4% относительно показателя 2016 г. и составил 240,1 млн руб. (по отношению к 2013 г. объем средств самообложения вырос в 9,3 раза, рис. 1). Самообложение граждан вводилось в 2017 г. на территориях 1687 муниципальных образований 36 субъектов РФ, что составляет 7,6% от общего количества муниципальных образований (в 2016 г. 35 регионов, 1567 муниципальных образований). Наибольший объем поступлений от самообложения в 2017 г. (96,0%) приходится на следующие десять субъектов Российской Федерации: Республика Татарстан (203,5 млн руб.; 84,8%), Кировская область (9,3 млн руб., 3,9%), Пермский край (4,6 млн руб.; 1,9%), Липецкая

область (2,9 млн руб.; 1,2%), Кабардино-Балкарская Республика (2,6 млн руб.; 1,1%), Калужская область (2,3 млн руб.; 1,0%), Забайкальский край (1,4 млн руб.; 0,6%), Ростовская область (1,2 млн руб.; 0,5%), Республика Башкортостан (1,1 млн руб.; 0,5%), Самарская область (1,1 млн руб.; 0,5%) [4].



Рис. 1. Динамика собранных средств самообложения граждан в муниципальных образованиях России в 2013–2017 гг. [4]

Безусловно, референдум должен проводиться только для решения наиболее важных задач, имеющих решающее значение для региона в целом или для отдельного муниципалитета. Изучение возможностей и препятствий при инициировании и проведении референдумов является актуальным, так как у населения должна существовать реальная возможность выразить своё мнение с помощью референдума, и это право и возможность не должны подменяться администрированием и ограничиваться властью, не допускающей принятие неудобного и негодного для себя решения.

Препятствиями, возникающими при инициировании процедуры проведения референдума, являются законодательные, организационные, финансовые и другие ограничения, сложности, возникающие с начала действий инициативной группы граждан РФ по реализации своего конституционного права на проведение референдума, права на управление государством, приводящие к отказу в регистрации инициативной группы или принятия решения об отказе в проведении референдума. Проведённый автором данной статьи сравнительно-правовой анализ законодательства субъектов РФ о региональных и местных референдумах и федерального законодательства, а также анализ реальной практики проведения и инициирования региональных и местных референдумов позволил выделить следующие препятствия:

1. Законодательные (правовые) препятствия проведения референдума заключаются в изначальных ограничениях, установленных в соответствующих законах, не позволяющих проводить референдум по произвольным вопросам, в сложности и трудоёмкости самой процедуры инициирования и проведения референдума. Данные ограничения заключаются в законодательном установлении круга вопросов, по которым нельзя провести референдум и других условий, когда он не может быть проведён.

2. Морально-психологические препятствия заключаются в самом решении выступить с инициативой проведения референдума, в формулировке вопросов референдума, в окончательных и бесповоротных последствиях решения, принятого на референдуме. Вопросы референдума должны быть сформулированы таким образом, чтобы исключалась их неопределённость, множественность

толкования, восприятия, исключалась неопределённость (неясность правовых последствий) решения, которое возможно будет принято на референдуме.

3. Организационные препятствия заключаются в сложной процедуре инициирования референдума, в необходимости организовывать людей (единомышленников), в собрании и оформлении множества документов, в сборе подписей, в организации агитации с целью принятия нужного решения.

4. Финансовые препятствия заключаются в необходимости поиска и траты значительного количества денежных средств на разных этапах реализации и проведения референдума его инициаторами. В то же время установлены предельные суммы расходования денежных средств из фонда референдума и значительные ограничения, кто не может вносить денежные средства в фонд, а также ограничения на суммы вносимых денежных средств отдельными юридическими и физическими лицами.

5. Политические препятствия заключаются в целенаправленном торможении или пресечении процедуры референдума государственными или муниципальными органами; в формулировке вопросов в соответствии с политической ситуацией в регионе или на местном уровне; в возможности использования референдума как средства политической борьбы (чего в идеале категорически не должно быть).

Для устранения отдельных препятствий при инициировании и проведении референдумов были разработаны предложения, в частности создание на соответствующем уровне проведения референдума согласительной-рекомендательной комиссии, которая будет рекомендовать избирательной комиссии и законодательному (представительному) органу власти регистрировать или не регистрировать инициативную группу (группу граждан), назначать или не назначать референдум; упрощение процедуры сбора и представления подписей в поддержку инициативы референдума; увеличение предельного размера расходования денежных средств из фонда местного референдума, образуемого инициативной группой.

Приведем некоторые интересные примеры проведения и инициирования региональных референдумов в Вологодской области.

25 апреля 1993 г. в Вологодской области состоялся областной референдум, и его участникам предлагалось ответить на следующий вопрос: «Считаете ли вы, что края и области, в том числе и Вологодская область, должны иметь равные конституционные права с республиками, входящими в Российскую Федерацию?». В голосовании из 987 309 избирателей принял участие 681 691 чел. Подавляющее большинство населения области ответило на вопрос: «Да», – и тем самым поручило депутатам официально отстаивать статус области как равноправного субъекта Российской Федерации. 1 июля 1993 г. областной Совет депутатов принял решение изменить название разрабатываемого основного закона области с устава на конституцию (основной закон) области. В данном случае решительным образом отстаивались права области на статус равноправного субъекта Федерации. В России по этому поводу разгорелась дискуссия: одни стали обвинять область и ее руководство в сепаратизме, попытке создать Вологодскую республику и отделиться, другие искали повод для признания проведенного референдума незаконным. Края же и области России полностью поддержали позицию Вологодской области. Через несколько месяцев в двух официально разрабатываемых проектах Конституции Российской Федерации появилась однозначная согласованная формулировка о том, что края и области, как и республики, являются равноправными субъектами Федерации [6].

В 2018 г. инициативной группе было отказано в проведении референдума в Вологодской области по следующему вопросу: «Согласны ли вы с тем, что все

главы городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений Вологодской области должны избираться на прямых выборах на основе всеобщего равного избирательного права и возглавлять соответствующую местную администрацию?». Мотивировка отказа в проведении референдума: поставленный на референдум вопрос, в случае положительного ответа на него по результатам проведенного референдума области, вступит в противоречие с установленным ст. 36 федерального закона № 131-ФЗ правом субъекта Российской Федерации определить порядок избрания главы муниципального образования иным способом помимо прямых выборов.

Муниципальные выборы

Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ внесены изменения в 131-ФЗ, в соответствии с которыми сокращено количество вопросов местного значения сельских поселений до 13-ти. При этом законом субъекта Российской Федерации за сельскими поселениями могут закрепляться также отдельные вопросы городских поселений.

Согласно этому же федеральному закону органы государственной власти субъектов Федерации получили право самостоятельно определять порядок формирования (избрания) органов местного самоуправления на всей территории региона, приняв соответствующий закон. До принятия 136-ФЗ данный порядок определялся на местном уровне (уставами муниципальных образований). После принятия этого закона в большом количестве субъектов Федерации (в том числе и в Вологодской области) прямые выборы населением глав муниципальных образований на муниципальных выборах были заменены на его избрание представительным органом муниципального образования из своего состава. В этом случае главы местных администраций («сити-менеджеры») назначаются представительным органом муниципального образования по результатам конкурса, проводимого конкурсной комиссией, половина состава которой формируется высшим должностным лицом субъекта Федерации (губернатором). В некоторых случаях (в том числе и в Вологодской области) конкурсную комиссию возглавлял сам губернатор. Поэтому в реальности речь идет не о повышении эффективности функционирования местного самоуправления, как было заявлено, а об ослаблении данного института и о дальнейшем усилении вертикали власти.

Федеральным законом от 03.02.2015 г. № 8-ФЗ установлена возможность избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. И такой глава будет возглавлять местную администрацию.

Федеральным законом от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ внесены очередные изменения в 131-ФЗ, и установлена возможность фактического преобразования муниципальных районов в городские округа посредством объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом.

В Вологодской области о возможности проведения таких преобразований было заявлено в связи с принятием ФЗ № 62. Рассматривался проект объединения всех поселений Кадуйского муниципального района и формирования городского округа вместо района, с ликвидацией тем самым поселенческого уровня управления. В конце апреля 2017 г. в Кадуйском районе состоялись публичные слушания по данному вопросу, однако большинство их участников высказались против образования городского округа. Одновременно была создана рабочая группа, которая будет более тщательно прорабатывать возможность и целесообразность рассматриваемых преобразований в Кадуйском районе.

18 апреля 2019 г. Государственная дума РФ приняла в третьем чтении и направила в Совет Федерации Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», направленный на совершенствование вопросов территориальной организации местного самоуправления (проект Федерального закона № 631751-7). В российскую систему местного самоуправления вводится новый вид муниципального образования – *муниципальный округ*, под которым понимается несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Одновременно уточняется, что к городским округам теперь могут быть отнесены только территории, где не менее двух третей населения проживают в городских населенных пунктах, а плотность населения в пять раз превышает среднюю по стране. Те городские округа, которые перестают соответствовать данным требованиям, подлежат переводу в статус муниципального округа. В данном случае речь также идет о возможности преобразования муниципальных районов в муниципальные округа с ликвидацией поселенческого уровня управления.

Отношение глав к отмене прямых выборов населением глав районов, городских округов и городских поселений и переход на систему «сити-менеджеров» пока неоднозначное. Так, 55% ответивших глав районов, 80% – глав городских и 44% – сельских поселений скорее отрицательно относятся к этим нововведениям, утвержденным законом Вологодской области от 10.12.2014 г. № 3529-ОЗ (табл. 11).

Таблица 11

Распределение ответов глав муниципальных образований Вологодской области на вопрос: «Как Вы относитесь к новому порядку избрания главы муниципального образования, в соответствии с которым глава района, городского округа и городского поселения избирается представительным органом из своего состава и исполняет полномочия его председателя, а глава местной администрации («сити-менеджер») назначается по контракту?» (в % от числа ответивших)

Вариант ответа	Муниципальные образования		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Положительно	25,0	10,0	16,9
Скорее положительно	15,0	10,0	18,3
Скорее отрицательно	25,0	30,0	12,7
Отрицательно	30,0	50,0	31,0
Ничего принципиально не изменилось	0,0	0,0	11,3
Не могу дать однозначного ответа до начала работы избранных таким способом глав	5,0	0,0	9,9

Больше отрицательных оценок и с передачей большинства вопросов местного значения от сельских поселений районам. Так, 45% глав районов и 69% глав сельских поселений скорее против такого нововведения (табл. 12).

Распределение ответов глав муниципальных образований Вологодской области на вопрос: «Позволяет ли, на Ваш взгляд, значительное сокращение с 2015 г. числа вопросов местного значения сельских поселений и исполнение их на районном уровне лучше решать местные проблемы?» (в % от числа ответивших)

Вариант ответа	Муниципальные образования		
	муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения
Да	20,0	20,0	6,8
Скорее да	25,0	0,0	15,1
Скорее нет	30,0	20,0	45,2
Нет	15,0	20,0	23,3
Затрудняюсь ответить	10,0	40,0	9,6

Во многом данную ситуацию можно объяснить тем, что при исполнении на районном уровне вопросов местного значения сельских поселений будут преобладать интересы, прежде всего, района и не всегда учитываться реальное положение дел на местах. Проблема несоответствия объёма средств в местных бюджетах объёму полномочий решена перераспределением этих полномочий, а не укреплением финансово-экономических основ сельских поселений.

Территориальное общественное самоуправление

Эффективной формой координации интересов местных жителей и объединения усилий для совместной деятельности является территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС). В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ под **территориальным общественным самоуправлением** понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, городского округа, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. ТОС может быть организовано в пределах таких территорий проживания граждан как: подъезд многоквартирного жилого дома, многоквартирный жилой дом, группа жилых домов, жилой микрорайон, сельский населенный пункт, не являющийся поселением, иные территории проживания граждан. Территориальное общественное самоуправление может осуществляться: 1) непосредственно населением путём проведения собраний и конференций граждан; 2) созданными органами (коллегиальный исполнительный орган управления – совет / комитет, возглавляемый председателем, и контрольно-ревизионный орган). Каждый созданный в муниципальном образовании ТОС должен быть зарегистрирован либо как юридическое лицо (в форме некоммерческой организации), либо без образования юридического лица (в данном случае регистрируется лишь Устав ТОС).

К *направлениям деятельности современных российских ТОС* относятся: защита прав и интересов жителей; реализация социальных проектов; работа с детьми и подростками; контроль за торговлей и качеством оказания различных услуг; согласование использования земельных участков; участие в охране общественного порядка; организация досуга жителей; содержание и благоустройство территории; ремонт и эксплуатация жилищного фонда; организация благотворительных и волонтерских мероприятий и др.

По данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на начало 2018 г. на территориях более 5,6 тыс. муниципальных образований, представляющих 76 субъектов Российской Федерации, созданы 30,1

тыс. территориальных общественных самоуправлений, уставы которых зарегистрированы в органах местного самоуправления, из них около 2,4 тыс. зарегистрированы также в качестве некоммерческих организаций. При этом ТОС охватывают как городские, так и сельские территории: около 15,8 тыс. ТОС создано на территориях городских поселений, городских округов и городов федерального значения, около 14,3 тыс. ТОС – на территориях сельских поселений. Более 280 муниципальных образований сотрудничают с 1,7 тыс. ТОС на основе соглашений [2].

Институт ТОС распространен по стране крайне неравномерно, однако в целом тяготеет к регионам Центрального, Приволжского и Южного федеральных округов с высокой плотностью населения. Наибольшее развитие движение ТОС получило в республиках Башкортостан, Бурятия и Марий Эл, Краснодарском крае, Архангельской, Белгородской, Воронежской, Кировской и Тамбовской областях. Абсолютным рекордсменом является Краснодарский край, в котором действуют 6,0 тыс. ТОС, охватывающих территории всех городских и сельских поселений, а также городских округов, существующих на территории края. При этом следует отметить неравномерное распространение ТОС не только в масштабах страны, но и зачастую по многим соседним субъектам Российской Федерации со сходными социально-демографическими параметрами [2].

В рамках выполнения научно-исследовательской работы сотрудниками ФГБУН ВолНЦ РАН была разработана оптимальная модель деятельности территориального общественного самоуправления как института развития на муниципальном уровне [8]. Для координации деятельности ТОС в муниципальном районе (городском округе) целесообразно создание Совета при главе муниципального образования по развитию территориального общественного самоуправления как его организационный механизм. В Совет входят руководители органов ТОС и их представители, глава муниципального образования, специалисты администрации, представители общественных организаций. Стимулом самоорганизации населения и его вовлечения в процессы муниципального управления, повышения эффективности взаимодействия власти и населения послужит разработка региональной и / или муниципальной целевой программы поддержки и стимулирования развития территориального общественного самоуправления, предполагающей софинансирование из регионального или местного бюджета проектов ТОСов, оказание им организационной, консультационно-методической и иной помощи [8].

Иные формы местного самоуправления

Весьма редкой формой непосредственного решения гражданами вопросов местного значения остаются **сходы граждан**, периодически проводимые в малочисленных поселениях, как правило, насчитывающих не более 100 жителей (в нескольких случаях – от 100 до 300 жителей), обладающих активным избирательным правом, и исполнявшие полномочия представительных органов муниципальных образований. Такая форма осуществления местного самоуправления предусмотрена уставами 1 городского поселения (г. Иннополис Верхнеуслонского района Республики Татарстан) и 73 сельских поселений в 16 субъектах Российской Федерации. Больше всего таких поселений в Красноярском крае – 14 поселений, Республике Саха (Якутия) – 13 поселений, Чеченской Республике – 11 поселений, Хабаровском крае – 10 поселений. При этом во многих таких поселениях численность населения имеет устойчивую тенденцию к сокращению, а некоторые из них фактически покинуты населением, вследствие чего перед органами государственной власти субъектов Российской Федерации стоит вопрос об их упразднении [2].

В то же время общераспространенными формами гражданской активности являются **собрания граждан** (в 2017 г. проводились 72,9 тыс. раз, за первые 2 месяца 2018 г. – 15,5 тыс. раз) и **публичные слушания** (103,4 тыс. раз в 2017 г., 7 тыс. раз за первые 2 месяца 2018 г.). При этом необходимо отметить, что при решении ряда вопросов местного значения (принятие и изменение уставов муниципальных образований, утверждение и изменение местных бюджетов, вопросы территориального планирования, изменение территориальной организации местного самоуправления и т.п.) проведение публичных слушаний является обязательным. Несколько реже проводятся **опросы граждан** – 4,5 тыс. в 2017 г., 1,4 тыс. за первые 2 месяца 2018 г., а также **конференции (собрания делегатов)** – 3 тыс. в 2017 г., 0,6 тыс. за первые 2 мес. 2018 г. [2].

Сельские старосты назначены и действуют в 31,2 тыс. сельских населенных пунктах, охватывающих около 6 тыс. муниципальных образований (из которых 5,2 тыс. – сельские поселения) в пределах 52 субъектов Российской Федерации. Данный институт получил наибольшее распространение в Удмуртской и Чувашской республиках, Владимирской, Вологодской, Ленинградской, Тверской, Тульской и Нижегородской областях, причем в Тверской области (7,1 тыс.) и Удмуртской Республике (1,9 тыс.) они действуют в большинстве сельских населенных пунктов.

С 1 января 2014 г. в Вологодской области вступил в силу закон № 3121-ОЗ от 10 июля 2013 г. «О старостах населенных пунктов Вологодской области». Как показывают результаты опроса, большинство глав (44–60%) удовлетворительно оценивают результативность деятельности старост, а почти четверть глав районов – высоко (табл. 13).

Таблица 13

Распределение ответов глав муниципальных образований Вологодской области на вопрос: «Как Вы оцениваете результативность деятельности старост населённых пунктов на территории Вашего муниципального образования в 2017 г.» (в % от числа ответивших)

Вариант ответа	Муниципальные образования		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Высокая результативность	25,0	11,1	11,0
Удовлетворительная результативность	60,0	44,4	57,5
Низкая результативность	10,0	11,1	20,5
В муниципальном образовании пока нет старост населённых пунктов	0,0	33,3	9,6

Инициативное бюджетирование

Инициативное бюджетирование – это форма непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления путем выдвижения инициатив по целям расходования определенной части бюджетных средств. Существуют две основные практики (технологии) инициативного бюджетирования в России: программа поддержки местных инициатив (ППМИ) и партисипаторное бюджетирование (ПБ) [3].

Как показывает практика, примером реализации инициативного бюджетирования в Вологодской области и эффективным инструментом вовлечения населения в процессы управления на местном уровне является реализуемый в области с 2015 г. проект «Народный бюджет». В рамках данного проекта идеи, которые формируются на местах, финансируются за счет совместного участия населения, бизнеса, областного и местного бюджетов. Целью конкурсного отбора является определение муниципальных образований области,

бюджетам которых будут предоставляться субсидии из областного бюджета на реализацию проектов.

Для участия в конкурсном отборе органы местного самоуправления муниципальных образований области направляют в порядке и сроки, указанные в извещении о проведении конкурсного отбора, заявку на участие в конкурсном отборе, к которой прилагаются следующие документы:

- гарантийное письмо, подписанное главой соответствующего муниципального образования области, содержащее обязательство предусмотреть в решении о бюджете этого муниципального образования области софинансирование проекта за счет средств местного бюджета;

- копии договоров пожертвования денежных средств муниципальному образованию области на цели софинансирования проекта, заключенных между соответствующим муниципальным образованием области и физическими лицами;

- в случае, если предусмотрено финансирование проекта за счет средств юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей, – копии договоров пожертвования денежных средств муниципальному образованию области на цели софинансирования проекта, заключенных между соответствующим муниципальным образованием, и индивидуальными предпринимателями, и (или) юридическими лицами;

- протокол или иной итоговый документ собрания граждан, назначенного и проведенного в порядке, определенном уставом и (или) муниципальными нормативными правовыми актами представительного органа городского или сельского поселения, на территории которого планируется реализация проекта, подтверждающий факт поддержки проекта населением этого городского или сельского поселения области;

- документы и материалы, содержащие дополнительную информацию о проекте, в том числе фото- и видеоматериалы (при наличии).

Как видно из табл. 14, проект «Народный бюджет» получил активное развитие на территории Вологодской области в последние годы в связи с заинтересованной позицией региональных властей и постоянным увеличением софинансирования проектов из областного бюджета.

Таблица 14

Динамика показателей проекта «Народный бюджет» в Вологодской области

Показатель	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2018 г. к 2015 г., раз
Количество поданных проектов, ед.	74	221	407	490	6,62
Количество поддержанных проектов, ед.	66	155	373	458	6,93
Областная субсидия, млн руб.	10	20	50	60	6,00
Данные Департамента внутренней политики Правительства Вологодской области.					

Вопросы, которые решаются проектами в рамках «Народного бюджета» в Вологодской области:

1. Вопросы ЖКХ (строительство колодцев, ремонт водопроводов, газопроводов, строительство тепловых сетей и т.д.) – 23% всех проектов в 2017 г.

2. Обеспечение населения услугами организаций культуры (ремонт домов культуры, приобретение оборудования для домов культуры, пошив сценических костюмов, развитие туризма в поселении) – 15%.

3. Строительство и ремонт детских площадок – 13%.

4. Прочее благоустройство (строительство пешеходных мостов, приобретение контейнеров, ремонт плотов и плотиков для полоскания, спил аварийных деревьев и т.д.) – 12%.

5. Развитие физической культуры и спорта (строительство спортивных площадок, ремонт и строительство катков, стадионов, ремонт ФОКов, приобретение спортивного оборудования) – 11%.

6. Ремонт и содержание уличного освещения – 9%.

7. Благоустройство мест массового отдыха – 6%.

8. Строительство и ремонт памятников – 6%.

9. Вопросы противопожарной безопасности – 4%.

10. Обеспечение населения услугами связи – 2%.

Проект «Народный бюджет ТОС» в г. Вологде

В рамках проекта каждый из 31-го ТОСа Вологды получит на реализацию важных для конкретной территории проектов суммы в размере 500 тыс. руб., 1 млн руб., 1,5 млн руб. или 2 млн руб. Объем средств зависит от площади территории и числа жителей, которые охватывает ТОС. Так, ТОС «Бывалово», насчитывающий 25 тыс. вологжан, получит 2 млн руб., а, например, ТОСу «Гагаринский», на территории которого проживает порядка 1800 чел., будет выделено 500 тыс. руб. В общей сложности будет распределено 36 млн руб. Проект «Народный бюджет» будет реализован в несколько этапов и продлится до октября 2019 г. Первым этапом станет определение проблем, требующих решения в границах того или иного ТОС. До 15 ноября жители путем голосования на территориях выберут три наиболее актуальные для их микрорайона проблемы. Они могут касаться различных тем, в том числе ремонта дорог и тротуаров, освещения улиц, организации пешеходных переходов и ограждений вдоль дорог, установки и ремонта остановочных комплексов, создания детских и спортивных площадок и т.д. Также возможно благоустройство территорий, не вошедших в партийную программу «Городская среда». Для предложений, которые получат наибольшую поддержку, будет определен бюджет, способ и сроки реализации инициативы, с помощью городских властей разработан проект. Содействие в предварительной оценке инициатив ТОС окажет специально созданный оргкомитет. Кроме того, в работе будет помогать куратор из числа заместителей Мэра, закрепленный за каждым из четырех городских округов. Каждый ТОС в срок до 1 декабря разработает не более трех проектов. Далее до 28 декабря их рассмотрит Общественный совет Вологды с привлечением специалистов и независимых экспертов. Поддержанные им проекты будут рекомендованы к реализации.

В 2015 г. поступило 77 заявок на участие в конкурсе, а в 2017 г. уже свыше 500 проектов, участниками стало более половины поселений области. Данный проект положительно оценивается подавляющим большинством опрошенных глав муниципалитетов области (более 84% респондентов указали в своих ответах, что он «скорее да» или «да» позволяет эффективно решать проблемы развития муниципальных образований; табл. 15).

**Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос:
«Позволяет ли, на Ваш взгляд, реализуемый в Вологодской области с 2015 г.
проект "Народный бюджет" эффективно решать проблемы развития
муниципальных образований?» (в % от числа ответивших)**

Вариант ответа	Муниципальные образования		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Да	50,0	50,0	43,8
Скорее да	45,0	40,0	38,4
Скорее нет	5,0	10,0	8,2
Нет	0,0	0,0	1,4
Затрудняюсь ответить, так как муниципальное образование пока в нём не участвовало	0,0	0,0	4,1

Таким образом, результаты проведенного исследования позволяют сделать вывод о наличии разнообразного положительного опыта реализации различных форм участия населения в управлении развитием территорий. Повсеместное распространение данного опыта по муниципалитетам России позволит повысить эффективность управления на местном уровне и роль населения в осуществлении местного самоуправления.

Примечание. Статья подготовлена в соответствии с государственным заданием для ФГБУН «Вологодский научный центр РАН» по теме НИР № 0168-2019-0004 «Совершенствование механизмов развития и эффективного использования потенциала социально-экономических систем».

Литература

1. *Караваева И.В., Бухвальд Е.М., Валентей С.Д.* Десять лет муниципальной реформы в России: итоги и перспективы [Текст]; отв. ред. Е.М. Бухвальд, И.В. Караваева. – М.: ИЭ РАН, 2014. – 300 с.
2. Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г. – начало 2018 г.) [Электронный ресурс] / Министерство юстиции Российской Федерации. – URL: http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2018_18.docx (дата обращения: 08.08.2019).
3. Инициативное бюджетирование в России. Выпуск 2017 [Электронный ресурс]. – URL: <http://ppmi24.ru/uploads/Docs/1541063236-iQJ1d7.pdf> (дата обращения: 08.08.2019).
4. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2017 год [Электронный ресурс] / Министерство финансов Российской Федерации. – URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_za_2017_god-versiya_290618.docx (дата обращения: 08.08.2019).
5. *Ускова Т.В., Ворошилов Н.В., Гутникова Е.А., Кожевников С.А.* Социально-экономические проблемы локальных территорий [Текст]: монография /. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. – 196 с.

6. Становление местного самоуправления в Вологодской области: Ч. I [Текст] / отв. ред. канд. полит. наук Л. И. Антонова. – Вологда: «Древности Севера», 2008. – 152 с.
7. Ускова Т.В., Бухвальд Е.М., Ворошилов Н.В. Местное самоуправление в России: итоги и перспективы реформ [Текст] // Проблемы развития территории. – 2016. – № 5 (85). – С. 159–175.
8. Чекавинский А.Н. Территориальное общественное самоуправление как институт развития на муниципальном уровне [Текст] / А.Н. Чекавинский, Н.В. Ворошилов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2015. – № 6 (42). – С. 153–168.