

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

ПАРТИСИПАТИВНЫЕ ФОРМЫ ВЛИЯНИЯ НАСЕЛЕНИЯ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

М. А. Кокотова¹¹ Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева (Екатеринбург, Россия)

АННОТАЦИЯ

Введение. В статье рассматривается местная партисипативная демократия в России. Актуальность темы исследования обусловлена тем, что референдум и другие механизмы прямой демократии используются довольно редко (а может быть, и не могут использоваться чаще) и не способны гарантировать волеизъявление населения по всем значимым причинам. Консультации с гражданами могли бы обеспечить более частое участие граждан в государственных делах, но они не имеют обязательной силы. Поэтому необходимо изучить возможности граждан влиять на правительство с помощью этих консультаций.

Научная новизна исследования заключается в попытке выявить условия и причины, по которым местные власти учитывают результаты консультаций с гражданами при принятии решений.

Материалы и методы. Эмпирическую основу исследования составила практика проведения консультаций с гражданами по вопросам местного значения, таких как опросы граждан и публичные слушания. Автор рассматривает эти механизмы на основе анализа содержания федерального законодательства, а также муниципальных правовых актов и судебной практики. Были рассмотрены 5% от всех муниципальных правовых актов о местных опросах, опубликованных в Федеральном реестре муниципальных правовых актов по состоянию на 5 октября 2025 г. Также была проанализирована информация об опросах, опубликованная на официальных сайтах административных центров федеральных округов России по состоянию на 10 октября 2025 г.

Результаты и выводы. В качестве результата исследования представлены выводы об определении роли опросов граждан в муниципальных правовых актах и практике их реализации.

Анализ федерального законодательства об общественных консультациях и муниципальных правовых актов о местных опросах граждан показывает, что эти формы рассматриваются муниципальными властями как механизм выявления волеизъявления населения и легитимации решений органов местного самоуправления. При этом анализ судебной практики проведения публичных консультаций показывает, что иногда результаты публичных консультаций фальсифицируются.

Анализ опросов населения на местах показывает, что целью большинства опросов является получение от граждан определенной информации, но, несмотря на это, существует практика использования опросов в качестве механизма волеизъявления населения. Исходя из этого, можно поделить опросы на голосование за или против определенного проекта и опросы, направленные на выявление предпочтений опрашиваемых.

Обсуждение. В этой статье рассказывается о том, что местные опросы используются местными властями для легитимизации решений и с этой целью позиционируются как механизм волеизъявления населения, даже если в соответствии с законом опросы граждан являются необязательной консультативной формой участия общественности.

Автор высказывает предположение о том, что придание опросам граждан в муниципальной практике значения, значительно большего, чем того требует закон, связано с частичной заменой опросами местного референдума. В исследовании делается вывод о том, что в российских муниципалитетах существует концепция верховенства общей воли народа (понимаемой как мнение большинства граждан). Однако эта концепция принимается только в том случае, если позиция граждан не кажется необоснованной.

© Кокотова М. А., 2026

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Гражданское участие, местное самоуправление, партисипативная демократия, опросы граждан, публичные слушания.

ФИНАНСИРОВАНИЕ

Статья выполнена без внешнего финансирования.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Кокотова М. А. Партисипативные формы влияния населения на осуществление местного самоуправления // Муниципалитет: экономика и управление. 2026. № 1. С. 102–116. EDN AITEJV.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Кокотова Мария Александровна – кандидат юридических наук, доцент; Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева (620066, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21) – *доцент кафедры конституционного права*; km231089@yandex.ru, SPIN 1909-8566, ORCID 0000-0002-9379-5038.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СРЕДСТВ ИИ

Автор заявляет о том, что при написании данной статьи не применялись средства генеративного искусственного интеллекта.

Статья поступила 16.11.2025; рецензия получена 31.01.2026; принята к публикации 20.02.2026.

SCIENTIFIC ARTICLE

PARTICIPATORY FORMS OF PUBLIC IMPACT ON LOCAL AUTHORITIES IN RUSSIA

M. A. Kokotova¹

¹ Ural State Law University named after V. F. Yakovlev (Ekaterinburg, Russia)

ABSTRACT

Introduction. The article deals with the local participatory democracy in Russia. The relevance of the research topic is due to the fact that the referendum and the other mechanisms of direct democracy are used quite rarely (and, may be, can't be applied more often), and are not capable to guarantee the expression of the population will for all meaningful reasons. The citizen consultations could lead to more frequent citizen participation in public affairs, but they have no binding force. That is why it is necessary to investigate the opportunities for citizens to influence the government by those consultations.

The scientific novelty of the research lies in the attempt to find the conditions and the reasons why municipal officials take into account the results of citizen consultations when making decisions.

Materials and methods. The empirical basis of the study is formed by the practice of the citizen consultations on local affairs, such as the citizen surveys and the public consultations. The author examines those mechanisms basing on the content analysis of federal legislation, as well as municipal legal acts and judicial practice. The analysis included 5 % of all the municipal legal acts on the local surveys publishing in the Federal Register of Municipal Legal acts as October 5, 2025. The information about the surveys published on the official websites of the administrative centers of the federal districts of Russia as October 10, 2025 have been analyzed as well.

Results and conclusions. As a result of the study, conclusions have been drawn on the role of citizen surveys in municipal legal acts and their implementation practices. Analysis of federal legislation on public hearings and municipal legal acts on local citizen surveys shows that, those forms are considered by the municipal authorities as a mechanism of revealing the will of the population and legitimation of local government decisions.

However, the analysis of the judicial practice on public hearings demonstrates that, sometimes the result public hearings is falsified.

The analysis of the local citizen surveys shows that, the aim of the majority of surveys is to get from citizens some information, but although there is a practice of using surveys as a mechanism of expression of the population's will. Basing on this, the surveys can be divided into two categories: those that are voting for or against a particular project, and those that aim to identify the preferences of respondents.

Discussion. This article presents that the local surveys are used by local authorities for legitimate those decisions and, for this aim, are positioned as a mechanism of expression of the population will, even if in accordance with the law the citizen surveys are the optional consultative form of public participation. The question arises why municipal officials are doing something they are not obligated to do.

The author suggests that citizen surveys should play a much more significant role in municipal practice than is required by the law, as they partially substitute for local referendums. The study draws a conclusion that in Russian municipalities, there is a concept of the supremacy of the general will of the people (understood as the opinion of the majority of citizens). However, this concept is accepted only if citizen's view does not seem unreasonable.

KEYWORDS

Civic involvement, municipal government, participatory democracy, citizen surveys, public hearings.

FUNDING

The article has been completed without external funding.

FOR CITATION

Kokotova, M. A. (2026) Participatory forms of public influence on local authorities. *Municipality: Economics and Management*, (1), pp. 102–116. <https://elibrary.ru/aitejv>.

AUTHORS' INFORMATION

Maria A. Kokotova – Candidate of Legal Sciences, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev, (620066, Russia, Ekaterinburg, Komsomolskaya St., 21) – *Associate Professor, Department of Constitutional Law*; km231089@yandex.ru. SPIN 1909-8566, ORCID 0000-0002-9379-5038.

CONFLICT OF INTERESTS

The author declares interest conflict lack.

USE OF AI TOOLS DECLARATION

The author declares that he has not used Artificial Intelligence (AI) tools for writing of this article.

The article was submitted 16.11.2025; reviewed 31.01.2026; accepted for publication 20.02.2026

Введение

Возможность для населения непосредственно выражать свою волю по значимым вопросам с помощью институтов прямой демократии традиционно рассматривается как одна из основ легитимности государства. Значимым институтом, обеспечивающим такое волеизъявление в муниципальных образованиях, является местный референдум, который выступает «важным инструментом реализации права граждан Российской Федерации на прямое участие в управлении» [1, с. 376], способом повысить гражданскую активность населения [2, с. 148].

В то же время в современной российской доктрине практика реализации местного референдума подвергается серьезной критике, т. к. он проводится «достаточно редко и малоэффективно, что не способствует развитию института референдума в целом по стране» [3, с. 173]. При этом «реалии отечественного местного самоуправления связывают пассивность российского населения в решении

вопросов местного значения не с эффективностью и профессионализмом представительных и иных органов местного самоуправления, а с увеличивающимся разрывом между реальными потребностями населения (развитие муниципального образования) и приоритетами властных структур. Нередки случаи противодействия, а порой и противоборства со стороны органов местного самоуправления попыткам населения муниципального образования участвовать в решении вопросов местного значения, либо попыткам контроля за исполнением тех или иных решений» [4, с. 186]. Органы местного самоуправления проводят референдумы лишь тогда, когда их к этому вынуждает закон [5, с. 303], который требует этого лишь в одном случае – для введения средств самообложения (ч. 2 ст. 69 Федерального закона от 20.03.2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹ (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ)). К тому же, в новый Федеральный закон № 33-ФЗ не вошли

¹ Федеральный закон от 20.03.2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СЗ РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.

такие формы выражения воли населения, как голосование по отзыву выборных должностных лиц и сход граждан, что еще больше сокращает возможности для местной непосредственной демократии. Е. В. Белоусова главными причинами неустойчивости института референдума называет «излишне сложную законодательную процедуру инициирования и проведения, организационные и материальные затраты, а также определенную инертность общества в решении местных проблем» [6, с. 115], что довольно сложно преодолеть.

В целом в литературе высказываются не самые оптимистичные оценки перспектив развития местной непосредственной демократии в Российской Федерации. Так, О. А. Кожевников отмечает, что «несмотря на наличие в Конституции РФ положений о верховенстве власти народа, гарантированности местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации и формы осуществления власти народа, на уровне отраслевого законодательства в рамках разработки и принятия программных документов на уровне муниципальных образований население, непосредственно заинтересованное в наиболее качественном и эффективном решении вопросов местного значения, не обладает властью, а лишь участвует в рекомендательных (не обязательных для иных властных субъектов) формах выявления индивидуальных или коллективных мнений» [7, с. 64]. Подобным образом положение дел оценивают также М. В. Максимов [8, с. 313], О. Л. Казанцева [9, с. 45].

Безусловно соглашаясь с описанными выше опасениями, представляется необходимым указать, что даже консультативные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления все же имеют определенный потенциал если не выражения воли населения, то обеспечения влияния граждан на публичную власть. Данный потенциал раскрывается в теории партисипативной демократии, исходя из которой, демократия требует обеспечения участия граждан в принятии столь возможно большего количества публично-властных решений. Предполагается, что «с одной стороны, партисипативные инструменты разделят ответственность за принятые решения между политическим руководством страны и обществом, а с другой – объединят их для достижения более качественного результата, необходимого для обеспечения модернизации не только самого

политического управления, но и модернизации всего государства как общественно-политической системы» [10, с. 86]. Участие граждан может осуществляться в самых различных форматах, на постоянной основе или в рамках одноразовых акций, отдельными гражданами или их группами, в процессе принятия нормативного акта, его исполнения или при осуществлении контроля. Оно рассматривается как способ преодоления кризиса представительной демократии [11, с. 16; 12, с. 34] именно за счет расширения поводов для участия, даже если это участие и носит консультативный характер [13, с. 201]. При этом исследователи отмечают, что «наряду с низкими показателями участия граждан в механизмах представительной демократии, уровень партисипативной демократии неумолимо растет» [14, с. 35]. С учетом вышесказанного, поиск выхода в сложившейся ситуации требует, в том числе, анализа возможностей консультативных форм в качестве способа воздействия на власть для их дальнейшего учета в правовом регулировании. Основными такими формами, предусмотренными российским законодательством², являются опросы (ст. 46 Федерального закона № 33-ФЗ) и публичные слушания (общественные обсуждения) (ст. 47 Федерального закона № 33-ФЗ), поэтому правовое регулирование и практика их осуществления станут объектом настоящего исследования. Следует отметить, что такая форма, как опрос, как и сама категория участия в осуществлении местного самоуправления (объединяющая консультативные формы местной демократии), появилась в законодательстве о местном самоуправлении далеко не сразу. В законе РСФСР от 06.07.1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР»³ в принципе не было главы, посвященной формам муниципальной прямой демократии. В сменившем его законе 1993 г. № 154-ФЗ⁴ такая глава появилась, но она носила название «Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления» и не содержала положений об опросах и публичных слушаниях. И только в Федеральном законе № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵ соответствующая глава получила название «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления», разделив категории непосредственного осуществления местного

² Помимо опросов и публичных слушаний к консультативным формам можно также отнести различные консультативные органы при местных властях и собрания граждан; однако первые из них предполагают участие весьма ограниченного круга граждан, а вторые предназначены для достижения разных целей, и учет мнения населения является лишь одной из них.

³ Закон РСФСР от 06.07.1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <https://clck.ru/3SWsbC> (дата обращения: 15.10.2025).

⁴ Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 августа 1995 г. № 35, ст. 3506.

⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 2003 г. № 40, ст. 3822.

самоуправления и участия в его осуществлении (к последнему отнесены опросы граждан и публичные слушания⁶, статьи о которых были включены в закон). Данные положения воспроизвел и Федеральный закон № 33-ФЗ.

В соответствии с его положениями, как опросы, так и публичные слушания предназначены для выявления мнения граждан, однако порядок выявления этого мнения различается. Участники опроса должны отвечать на поставленный перед ними вопрос, выбирая из предложенных им вариантов, тогда как участники публичных слушаний представляют свои замечания к обсуждаемому проекту муниципального правового акта и/или участвуют в голосовании за или против данного проекта.

Для определения возможностей воздействия граждан на власть путем опросов и публичных слушаний (общественных обсуждений), думается, необходимо изучать практику их применения, чтобы определить, почему органы местной власти готовы или не готовы учитывать принимаемые при использовании этих форм решения, и в каких ситуациях они будут это делать. Основное предназначение участия граждан в правотворчестве состоит в том, чтобы обеспечить соответствие принимаемых актов интересам населения, его позициям по тому или иному вопросу. Для этого такие формы участия граждан в осуществлении публичной власти, как публичные слушания (общественные обсуждения)⁷ и опросы граждан, предполагают выражение участниками, представляющими различные социальные группы, своего мнения по поводу какого-либо правового акта. Сказанное, конечно, не отрицает иных целей подобных форм партисипативной демократии, которые, например, рассматриваются также как способ государственно-частного партнерства [15, с. 117]. Данное мнение выражается различным образом в зависимости от используемой формы, но всегда носит консультативный характер. В особенности это относится к опросам, которые в доктрине зачастую понимаются прежде всего как способ получения информации о предпочтениях граждан, сопоставимый с социологическими опросами и анализом информации в социальных сетях [16, с. 286], причем порой надо сформулировать вопросы так, чтобы получить информацию, даже если сам опрашиваемый ее не осознает [17, с. 926; 18, с. 673]. В то же время даже в таком случае опросы все равно можно считать демократическим институтом, так как они позволяют узнать мнение тех граждан, что иначе остались бы неуслышанными [19, с. 607], обеспечить участие граждан в решении публично значимых вопросов, транспарентность власти и доверие к ней

[20, с. 10]. Что же касается публичных слушаний, то они «позволяют выявить позицию населения по вопросам местного значения, однако их результат не обязателен для принятия органами местного самоуправления окончательного решения. В этом смысле публичные слушания призваны осуществить достижение основных задач развития консультативной демократии: повышение уровня заинтересованности и активности граждан в решении вопросов местного значения, легитимности решений органов местного самоуправления, гласности местного самоуправления» [21, с. 76]. Соответственно, посредством этих форм возможно предоставление населением информации, которая поможет органам и должностным лицам местного самоуправления принять оптимальное решение, или осуществление гражданами влияния на принятие решений.

Сам факт использования форм учета мнения граждан, даже несмотря на их консультативный характер, демонстрирует готовность властей прислушаться к мнению населения и за счет этого способствует (или, по крайней мере, должен способствовать) повышению авторитета того решения, при принятии которого они проводятся, и, в какой-то степени, деятельности органов местного самоуправления в целом. Возникает вопрос о том, может ли служить легитимации властных решений выявление мнения граждан, если оно не будет учтено? Если нет, то подобные формы можно рассматривать лишь как способ получения органами и должностными лицами местного самоуправления от граждан полезной информации. В настоящей статье представляются результаты исследования отдельных форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления, проведенного с целью поиска ответа на данный вопрос.

Материалы и методы

Настоящее исследование основывается на анализе законодательства и муниципальных правовых актов. Изучены акты о порядке проведения местных опросов граждан, размещенные в Федеральном регистре муниципальных правовых актов, по состоянию на 07.10.2025 г. Рассматривался каждый 20-й акт (т. е. 5% от общего количества); всего было рассмотрено 444 акта. Также изучена практика проведения опросов на примере административных центров федеральных округов Российской Федерации; рассматривались данные об актуальных и уже завершённых опросах по состоянию на 05.10.2025 г. Административные центры были выбраны в качестве объекта исследования поскольку, будучи наиболее крупными населёнными пунктами в каждом субъекте РФ,

⁶ Хотя понятие публичных слушаний вводилось также законом РСФСР от 06.07.1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР».

⁷ Институты публичных слушаний и общественных обсуждений в законодательстве четко не разграничены. Основным отличием, которое можно вывести из ст. 5.1 Градостроительного кодекса, является более конкретный перечень участников общественных обсуждений (ч. 2, 3 ст. 5.1).

они с большей степенью вероятности имеют финансовую возможность проводить опросы и выкладывать данные о них в открытом доступе.

В настоящем исследовании были взяты муниципальные правовые акты о порядке организации и проведения публичных слушаний и общественных обсуждений, размещенные в Федеральном регистре муниципальных правовых актов, по состоянию на 12.05.2024 г. Не использовались акты, регулирующие порядок проведения публичных слушаний и общественных обсуждений в сфере градостроительной деятельности, поскольку порядок их проведения в той части, в какой он затрагивается настоящим исследованием, не оставлен на усмотрение муниципалитетов, а императивно определяется ч. 22 ст. 5.1 Градостроительного кодекса РФ. Рассматривался каждый 20-й акт (т. е. 5% от общего количества); всего было рассмотрено 200 актов.

Также была рассмотрена судебная практика по оспариванию муниципальных правовых актов из-за нарушений, допущенных при проведении публичных слушаний. Из 711 решений, где упоминаются публичные слушания, было отобрано 28, отвечающих теме исследования.

Результаты

Правовое регулирование публичных слушаний (общественных обсуждений) и опросов содержит ряд гарантий, обеспечивающих возможность участников повлиять на органы и должностных лиц местного самоуправления: свободное участие в них всех заинтересованных лиц, доступность информации об их проведении, опубликование результатов. Последнее особенно важно, т. к. демонстрирует готовность делать публичной и ту информацию, которая может повредить авторитету органов местного самоуправления (в случае, если выводы, сделанные по результатам публичных слушаний (общественных обсуждений), не будут учтены в итоговом решении).

Поэтому предметом рассмотрения стало именно отношение органов местного самоуправления к опубликованию результатов публичных слушаний (общественных обсуждений) и опросов, которое представляется показательным с точки зрения понимания рассматриваемых форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления как способа легитимации решения органов и должностных лиц местного самоуправления. Опубликование указанных результатов, очевидно, способно повысить авторитет принятого решения, так как транспарентность власти называют условием оценки гражданами ее качества [22, с. 101] и основополагающим элементом

демократии [23, с. 49], но может иметь и обратный эффект – в случае, если итоговое решение властей не будет следовать тому варианту, за который проголосовало большинство.

В случае с публичными слушаниями (общественными обсуждениями) требование о доведении результатов до населения, а также мотивированного обоснования принятого властями в итоге решения закреплено непосредственно в ч. 6 ст. 47 Федерального закона № 33-ФЗ. Логично предположить, что это делается для обеспечения возможности контроля за проведением публичных слушаний (общественных обсуждений), а также для легитимации принятого в итоге решения в глазах населения. Если бы публичные слушания (общественные обсуждения) были предназначены исключительно для получения органами публичной власти мнения населения по поводу проектов решений этих органов, их результаты должны были быть предоставлены только органу, принимающему итоговое решение по проекту. Однако, помимо этого, рассматриваемые акты предписывают предоставление доступа к ним также неопределенному кругу лиц из числа местного населения.

Требование о доведении результатов опроса до населения, напротив, российский законодатель не устанавливает. Зато такое обязательство, как правило, муниципалитеты берут на себя добровольно⁸. Более того, в ряде муниципалитетов предусмотрена также обязанность опубликовать решения, принятые по результатам изучения итогов опроса⁹ (впрочем, даже если это требование не закреплено напрямую, оно в большинстве случаев может быть выведено из общей обязанности публиковать правовые акты, затрагивающие права граждан (ч. 9 ст. 52 Федерального закона № 33-ФЗ). Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что власти данных муниципальных образований действуют предельно открыто, но именно поэтому у них может возникнуть необходимость прямо заявить, что они, принимая соответствующее решение, поступили вразрез с явно высказанной позицией населения.

Интересно, что в некоторых муниципальных образованиях органы местного самоуправления осознают это и предусматривают «противовес»: «в случае если принятое в соответствии с настоящим пунктом решение противоречит результатам опроса, при доведении его до сведения жителей муниципального образования должна быть размещена информация о причинах принятия такого решения»¹⁰. Подобное требование в той или иной формулировке содержится в 36,5% рассмотренных муниципальных правовых актов (рисунок 1).

⁸ Оно предусмотрено в 91% рассмотренных муниципальных правовых актов о порядке проведения опроса.

⁹ Правда, данное требование предусмотрено всего в 3% рассмотренных муниципальных правовых актов о порядке проведения опроса.

¹⁰ П 2 ст. 11 Решения Браженского сельского Совета депутатов Канского района Красноярского края от 15.06.2023 г. № 27-74 «Об утверждении Положения о порядке назначения и проведения опроса граждан» // Ведомости органов местного самоуправления села Бражное № 9 от 15.06.2023 г.

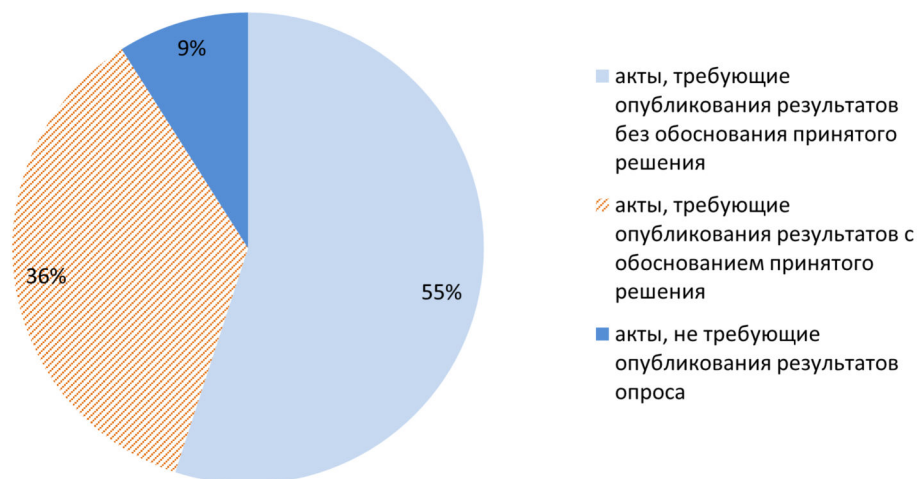


Рисунок 1 – Доведение до населения результатов опроса граждан (на основании изучения 5% от общего количества актов о порядке проведения местных опросов граждан, размещенных в Федеральном регистре муниципальных правовых актов)

Figure 1 – Communicating the results of the citizen's survey to the public (based on a study of 5% of all acts related to the procedure for conducting local surveys among citizens posted in the Federal Register of Municipal Legal Acts)

По сути, из данных положений вытекает, что позиция граждан рассматривается не просто как информация для органов местного самоуправления, но и как серьезный довод поступить тем или иным образом. Это вынуждает органы местного самоуправления, несмотря на консультативный характер опроса, максимально принять во внимание позицию граждан и еще раз перепроверить те доводы, на которых основано решение, расходящееся с этим мнением.

Такое регулирование особенно интересно потому, что его необходимость вовсе не вытекает из положений законодательства. В соответствии с ч. 11 ст. 46 Федерального закона № 33-ФЗ опрос носит консультативный характер, следовательно, у органов местного самоуправления вообще нет обязанности следовать высказанной в его ходе позиции, а значит, и обосновывать отказ от ее использования. К тому же, как писал С. А. Котляревский, «среди чиновников обычно создается известное пренебрежение к работе, происходящей за пределами их класса. Бюрократии трудно отрешиться от присущего ей недоверия к общественным силам, раз эти силы проявляются лишь в форме мнений и советов: пока она не будет принуждена считаться с этими последними, у нее всегда останется достаточно сильное искушение не считаться с ними вовсе»¹¹. Сомнения в готовности должностных лиц слушать граждан высказывают и современные исследователи [24, с. 38; 25, с. 60].

И все же описанная выше практика не вполне подтверждает эти пессимистичные выводы. Думается, конструкция объяснения причин отказа

учитывать мнение населения полезна, если рассматривать опрос как способ легитимации решений органов местного самоуправления. Если предполагать, что опрос нужен только для получения органами местного самоуправления значимой информации, вопрос об использовании его результатов должен решаться исключительно самими этими органами, и им незачем сообщать о своем решении. Если опрос рассматривается как инструмент влияния граждан на органы и должностные лица местного самоуправления, то достаточно опубликования результатов, чтобы граждане узнали, смогли ли они повлиять на власти в данном случае, или им надо искать для этого другие пути. И только если опрос нужен для демонстрации готовности власти учитывать позицию населения, насколько это только возможно, каждый случай расхождения с этой позицией требует пояснений.

Таким образом, из правового регулирования и правоприменительных актов, посвященных опросам и публичным слушаниям (общественным обсуждениям), можно сделать вывод о том, что они рассматриваются, прежде всего, как инструмент выявления воли населения (его отдельных групп), и за счет этого легитимации принятого с учетом этой воли решения.

Особая роль в этом принадлежит публичным слушаниям (общественным обсуждениям), поскольку при принятии наиболее важных решений их проведение обязательно в силу прямого указания федерального закона (см. ч. 2 ст. 47 Федерального закона № 33-ФЗ, ст. 5.1 Градостроительного кодекса РФ)¹². Думается, что это значимо, исходя

¹¹ Котляревский С. А. Избранные труды. М. : РОССПЭН, 2010. С. 13.

¹² Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 19.12.2022 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.02.2023 г.) // СЗ РФ от 3 января 2005 г. № 1 (часть 1).

из того, что «наиболее эффективными с точки зрения фактического учета мнения населения при принятии политических решений являются формы участия, которые органы власти обязаны развивать в соответствии с законодательством» [26, с. 29]. Поэтому у граждан есть возможность настаивать, в том числе, в судебном порядке, на их проведении с соблюдением установленных законодательством требований к их процедуре¹³.

Впрочем, несмотря на наличие обязательств проводить публичные слушания, они все же порой не проводятся¹⁴ или фальсифицируются¹⁵. Причем интересно, что основанием для обращения в суд являются не только дефекты процедуры проведения публичных слушаний, но и полное пренебрежение обязанностью провести их (о подобном говорится в 14% рассмотренных судебных решений) или проведение не во всех населенных пунктах, где следует это сделать (о подобном говорится в 14% рассмотренных судебных решений). Сходной является ситуация, когда граждан не уведомляют о проведении публичных слушаний, а затем проводят слушания в их отсутствие (о подобном говорится в 10,7% рассмотренных судебных решений). Иными словами, можно говорить о наличии у отдельных органов и должностных лиц местного самоуправления стремления сократить случаи проведения публичных слушаний.

Что же касается опроса, то случаи его проведения определяются самими органами местного самоуправления, и федеральный законодатель их в этом не ограничивает. По сути, органы местного самоуправления конкретного муниципалитета могут вообще не проводить опросы. Отсюда возникает вопрос о том, почему опросы не только проводятся, но и рассматриваются органами и должностными лицами местного самоуправления как способ выявления воли населения, хотя легально такое их определение не закреплено? Думается, буквальный смысл положений главы 5 Федерального закона № 33-ФЗ не препятствует тому, чтобы рассматривать его как «инструмент для изучения общественного мнения и понимания потребностей и ожиданий граждан» [27, с. 231], для более эффективного принятия публично-властных решений:

например, чтобы спрогнозировать воздействие вырабатываемой нормы на население или выявить имеющиеся проблемы. Существует даже позиция, согласно которой нет необходимости участия в опросе всех граждан, которых затрагивает вынесенный на него вопрос, поскольку «важна не массовость, а репрезентативность выборки – отражение в числе опрошенных разных социальных акторов, носителей разных мнений в исследуемом процессе» [28, с. 19]. Иными словами, участие в опросе воспринимается не столько как реализация конституционного права, присутствующего в равной степени у всех граждан, сколько как способ получения публичными властями информации. Подобное правовое регулирование позволяет исследователям сделать вывод о том, что «опросы граждан, пожалуй, самая эфемерная форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления, которая предназначена не столько для реализации воли самих граждан, сколько для получения информации о настроениях масс населения должностными лицами муниципального образования, которые готовят и принимают соответствующие решения» [29, с. 19]. Выражаемые на опросе позиции не обязательно рассматривать как «волю» населения, особенно, когда он проходит лишь на части территории муниципального образования; можно говорить лишь о мнениях и настроениях отдельных социальных групп. Для продвижения же воли населения больше подходит местный референдум, итоги которого имеют обязательный характер.

С учетом этого можно предположить, что в России опрос отчасти «замещает» местный референдум. С этой точки зрения логичным выглядит, в частности, определение требований к участникам опроса. В соответствии с ч. 2 ст. 46 Федерального закона № 33-ФЗ, «в опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом». П. 10 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁶ предоставляет иностранным гражданам, постоянно проживающим на территории муниципального образования, право участвовать в местных выборах и референдумах на основании международных

¹³ См., например, Решение Верховного Суда Республики Бурятия от 20.06.2019 г. № 04OS0000-01-2019-000054-07 (публичные слушания были проведены в отсутствие представителей граждан) // КонсультантПлюс. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/KIBfLiw5piQQ/>; Решение Верховного Суда Республики Бурятия от 24.09.2019 г. № 04OS0000-01-2019-000120-03 (граждане не были предупреждены о проведении публичных слушаний) // КонсультантПлюс. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/bx3RrO26DPgQ/>.

¹⁴ См., например, Решение Верховного суда Республики Карелия от 10.04.2017 г. № За-19/2017 // КонсультантПлюс. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/4SVecuZfSRHq/>; Решение Верховного суда Республики Карелия от 24.07.2020 г. № За-108/2020 // КонсультантПлюс. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/4IdrWacd28Lp/>.

¹⁵ См., например, Решение Верховного Суда Республики Бурятия от 20.06.2019 г. № 04OS0000-01-2019-000054-07 // КонсультантПлюс. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/KIBfLiw5piQQ/>.

¹⁶ Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ от 17.06.2002 г. № 24, ст. 2253.

договоров Российской Федерации. Такие договоры заключены с Республикой Армения¹⁷, Киргизской Республикой¹⁸, Туркменистаном¹⁹. Таким образом, участвовать в опросах могут государства, с которыми Российская Федерация осуществляет наиболее тесное сотрудничество.

Конечно, данное ограничение можно рассматривать и как способ обеспечения получения органами местного самоуправления по результатам опроса достоверной информации о положении дел в муниципалитете. Для этого логично проводить его только для тех, кто с большей степенью вероятности планирует длительное время проживать в муниципалитете. Очевидно, что мнение таких лиц позволяет составить более адекватное представление о потребностях населения, чем мнение тех, кто находится здесь проездом. Но одновременно такое ограничение указывает на то, что право участия в местных опросах рассматривается, наряду с избирательными правами, как элемент статуса гражданина.

Доказательством рассмотрения опроса как некой альтернативы местному референдуму служит и требование к формулировке выносимых на него вопросов. Местные опросы можно условно разделить на две группы: первая включает напоминающие референдум голосования, где участники высказываются за или против реализации какого-либо проекта или выбирают варианты его реализации; вторая предполагает выявление предпочтений участника, связанных, в том числе, с уже реализуемыми проектами, а также опыта его пользования их результатами. В принципе, в одном и том же муниципальном образовании могут проводиться опросы и первого, и второго типа, и эта разница проявляется не в правовом регулировании порядка проведения опроса, а в актах о проведении конкретных опросов.

В качестве примеров актов, предусматривающих такие опросы, можно привести постановление

Администрации города Благовещенска «О порядке организации и проведения опроса по выбору общественных территорий для вынесения на рейтинговое голосование»²⁰, а также постановления о поддержке инициативных проектов²¹. Также к первой группе относятся опросы, в ходе которых граждане выбирают названия для объектов городской инфраструктуры (например, опросы, проходившие в Новосибирске в 2021 г. о названиях скверов, опрос о выборе имени для дельфинёнка из «Москвариума») или объекты для первоочередного ремонта (например, опрос о ремонте дорог, организованный 25 августа 2016 г. в Новосибирске).

Результаты опросов из второй группы не всегда можно представить как высказывание за или против конкретного проекта. Такие опросы предусмотрены, например, постановлением Администрации муниципального образования «Янтарный городской округ» о проведении опроса населения муниципального образования по определению значений показателей удовлетворенности населения качеством предоставляемых услуг администрацией муниципального образования²²; постановлением Администрации МО «Светлогорский городской округ» об организации и проведении опроса населения муниципального образования по определению уровня оценки результатов деятельности органов местного самоуправления²³. Такие опросы могут относиться к уже реализованному проекту и включают вопросы не только о мнении жителя по поводу возможных преобразований, но и о том, как он использует существующую инфраструктуру (например, опрос «Какими видами городского общественного транспорта вы обычно пользуетесь?» в Нижнем Новгороде или «Какой из районов Екатеринбурга, на ваш взгляд, является самым благоустроенным?»). По сути, муниципалитеты, практика которых описывается в данной статье, обращаются

¹⁷ Статья 4 Договора между Российской Федерацией и Республикой Армения о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, постоянно проживающих на территории Российской Федерации (Москва, 29.08.1997 г.) // СЗ РФ от 25.02.2002 г. № 8, ст. 747.

¹⁸ Статья 4 Договора между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации (Бишкек, 13.10.1995 г.) // СЗ РФ от 26.02.2001 г., № 9, ст. 786.

¹⁹ Статья 5 Договора между Российской Федерацией и Туркменистаном о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации от 10.06.1997 // СЗ РФ от 1997. № 32, ст. 3748.

²⁰ Постановление Администрации города Благовещенска от 21.01.2025 г. № 287 «О порядке организации и проведения опроса по выбору общественных территорий для вынесения на рейтинговое голосование» // Официальный сайт Администрации города Благовещенска Амурской области. – URL: <https://admblag.ru/upload/iblock/e62/exs5avz2mwjuj0bear7g95oluc0mv2ay.pdf>.

²¹ Например, Постановление Администрации городского округа «Александровск-Сахалинский район» от 01.11.2024 г. № 881 «О создании Комиссии по проведению опроса граждан по вопросам выявления мнения граждан о поддержке инициативных проектов» // Газета «Красное знамя» № 46 (139209) от 15.11.2024 г.

²² Постановление Администрации муниципального образования «Янтарный городской округ» от 18.03.2025 г. № 178 «О проведении опроса населения муниципального образования «Янтарный городской округ» по определению значений показателей удовлетворенности населения качеством предоставляемых администрацией муниципального образования «Янтарный городской округ» муниципальных услуг, в том числе услуг в сферах образования, культуры, спорта, жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства, муниципального управления в 2024 г.» // Газета «Наш Янтарный» № 11 от 28.03.2025 г.

²³ Постановление Администрации МО «Светлогорский городской округ» от 21.02.2025 г. № 182 «Об организации и проведении опроса населения муниципального образования «Светлогорский городской округ» по определению уровня оценки результатов деятельности органов местного самоуправления за 2024 г.» // газета «Вестник Светлогорска» № 7 (962) от 27.02.2025 г.

к участникам опросов исключительно как к пользователям муниципальных услуг. Такие опросы могут касаться даже личной жизни участника (например, опрос «Сортируете ли вы бытовые отходы?» в Екатеринбурге или опрос «А вы вовремя платите за жилищно-коммунальные услуги?» в Нижнем Новгороде) или проверять его знания по той или иной теме (например, викторина «Театральная Москва» или опрос на тему «Новосибирцы всегда славились своими творческими и новаторскими инициативами. Какие идеи они предлагали для родного города – что мы об этом знаем?»). Тематика таких опросов позволяет предположить, что их предназначением является воспитание жителей.

Обобщая, можно сказать, что опросы второй группы, вероятно, предназначены не столько для того, чтобы граждане могли поучаствовать в принятии конкретного решения, сколько для того, чтобы органы местного самоуправления могли составить более объективное представление об их потребностях. Можно предположить, что все эти опросы предназначены как для обеспечения права граждан на участие в принятии властных решений, так и для получения органами местного самоуправления информации, полезной для совершенствования их деятельности, но первой группе принципиальнее первый аспект, а второй – второй. При этом в обоих случаях муниципалитеты обращаются к участникам опросов исключительно как к пользователям муниципальных услуг.

Примечательно, что положения о проведении опросов, действующие в российских муниципалитетах, однозначно склоняются к первому виду и, в целом, выдвигают примерно такие же требования, что законодатель предусматривает для формулы референдума. Из 984 таких положений,

размещенных в муниципальном регистре правовых актов на 05.03.2025 г., в 517 указывается, что ответы граждан в опросе должны быть выбором между вариантами «за» или «против»²⁴, еще в 272 указано, что вопрос «должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования»²⁵, в 46 – что вопросы не должны «допускать возможности их различного толкования»²⁶.

Подобные требования больше всего подходят для голосования за конкретный проект. Если же нужно «пользовательское знание» участника для того, чтобы выяснить реальное положение дел в какой-то сфере, лучше подходят вопросы с большим, чем два, числом ответов в принципе иного типа, чем «за» и «против»: перечисление вариантов поведения участника, мероприятий, которые он считал бы наиболее желательными и т. д. Для этого используется – как наиболее подходящий – опрос, построенный по правилам социологической анкеты. С точки зрения социологии, преимущество альтернативных вопросов (т. е. содержащих более двух вариантов ответов) «состоит в уравновешенности формулировки, в таком сбалансированном наборе положительных и отрицательных ответов, которое уменьшает смещение в ту или иную сторону»²⁷, т. е. позволяет получить более точные данные. Кроме того, вопрос не обязательно должен быть направлен на получение информации, он может быть нужен для введения участников в курс дела²⁸.

Возможно, подобное использование опроса отчасти связано как раз с тем, что референдум не получил широкого распространения. Другой причиной можно назвать практику использования опроса для разрешения конфликтов, подобных спору

²⁴ Пункт 7.2 Решения Совета муниципального района Калтасинский район Республики Башкортостан от 26.12.2024 г. № 49 «Об утверждении Порядка проведения опроса граждан в муниципальном районе Калтасинский район Республики Башкортостан» // Информационный стенд от 26.12.2024 г.; пп. 3 п. 1 ст. 7 Решения от 29.11.2024 г. № 315-СО/IV; Совет Костомукшского городского округа «Об утверждении порядка проведения опроса граждан на территории муниципального образования «Костомукшский городской округ» Республики Карелия» // Сборник муниципальных правовых актов (Костомукша) № 45 от 06.12.2024 г.; пп. 4 п. 2.5 Решения Совета депутатов Петровского муниципального округа Ставропольского края от 12.12.2024 г. № 114 «Об утверждении положения о порядке проведения опроса граждан в Петровском муниципальном округе Ставропольского края» // Вестник Петровского муниципального округа № 58 от 18.12.2024 г.

²⁵ П. 2 ст. 3 Решения Чеглаковской Сельской Думы Нагорского Района Кировской Области от 29.11.2024 г. № 23/6 «Об утверждении порядка проведения опроса граждан в муниципальном образовании Чеглаковское сельское поселение Нагорского района Кировской области» // Информационный бюллетень № 131 от 29.11.2024 г.; п. 5 Решения Думы Георгиевского муниципального округа Ставропольского края от 13.12.2023 г. № 287-26 «Об утверждении Положения о порядке проведения опроса граждан в Георгиевском муниципальном округе Ставропольского края» // Газета «Георгиевская округа» № 67 (1480) от 15.12.2023 г.; п. 1 ст. 3 Решения Совета депутатов Сухо-Чемровского сельсовета Целинного района Алтайского края от 14.04.2022 г. № 51 «Об утверждении Положения о порядке проведения опроса граждан на территории МО Сухо-Чемровский сельсовет» // Информационный стенд администрации сельсовета № 51 от 19.04.2022 г.

²⁶ См., например, п. 2.9 Решения Совета сельского поселения «Абдрашитовский сельсовет муниципального района Альшеевского района Республики Башкортостан» от 22.12.2023 г. № 33 «Об утверждении Положения о порядке проведения опроса общественного мнения в сельском поселении Абдрашитовский сельсовет муниципального района Альшеевский район Республики Башкортостан» // Информационный стенд от 22.12.2023 г.; п. 3.5 Решения Шаховского сельского Совета народных депутатов Кромского района от 30.11.2022 г. № 14-3 с/с «Об утверждении Положения “О порядке проведения опроса граждан Шаховского сельского поселения Кромского района Орловской области”»; пункт 2.9 Решения Совета муниципального района Кармаскалинский район Республики Башкортостан от 21.12.2023 г. № 30-4 «Об утверждении Положения о порядке проведения опросов общественного мнения в муниципальном районе Кармаскалинский район Республики Башкортостан» // Информационный стенд от 21.12.2023 г.

²⁷ Зотов В. В. Социологические исследования в экономике и управлении : учебник для бакалавров. М. : Дашков и К, 2020. С. 72.

²⁸ Новикова С. С. Методы исследований в социальной работе : учебное пособие. М. : ИНФРА-М, 2018. С. 112.

о строительстве храма Святой Екатерины в Екатеринбурге²⁹. Для того, чтобы опрос мог повысить легитимность решения органов местного самоуправления, принимаемого по «конфликтному» вопросу, его формулировки должны показывать, что речь идет именно о выражении участниками их воли. При этом очевидно требуется опубликование его результатов, в случае необходимости – с пояснениями. Вероятно, именно в этой логике в науке высказывается точка зрения о целесообразности «обязать органы местного самоуправления учитывать мнение населения в том случае, если органам местного самоуправления не удается наладить диалог с населением, население не ощущает связи с органами местного самоуправления, условия жизни не улучшаются, и, как следствие, в обществе нарастают протестные настроения» [30, с. 72].

Впрочем, следует отметить, что подобные опросы нельзя назвать наиболее распространенными. В рассмотренной при проведении данного исследования практике они составляют всего 23%³⁰.

Что касается публичных слушаний (общественных обсуждений), то, как было показано выше, их использование как способа легитимации публично-властных решений задается уже на уровне федерального законодательства. При этом конкретные способы легитимации определяются муниципальными правовыми актами,

посвященными этим формам, и практикой их использования и представляются довольно интересными для изучения.

Участие местных жителей в публичных слушаниях (общественных обсуждениях) предполагает два основных варианта: направление письменных предложений по представленному проекту муниципального правового акта и участие в заседании, на котором проект муниципального правового акта выносится на голосование. По сути, здесь предлагаются два принципиально разных типа аргументов в пользу того, чтобы органы местного самоуправления при принятии решения учли мнение граждан: за счет убедительности представленных гражданами замечаний или за счет популярности этого мнения (которая измеряется количеством голосов).

При этом вариант с проведением голосования не является основным – он встречается в 19,5% рассмотренных муниципальных правовых актов, посвященных порядку проведения публичных слушаний (общественных обсуждений). Предоставление же гражданами своих замечаний – наряду с голосованием или вместо него – предусмотрено в 98% рассмотренных актов. Исходя из этого, при проведении публичных слушаний (общественных обсуждений) зачастую подсчет голосов вообще не проводится (рисунок 2).

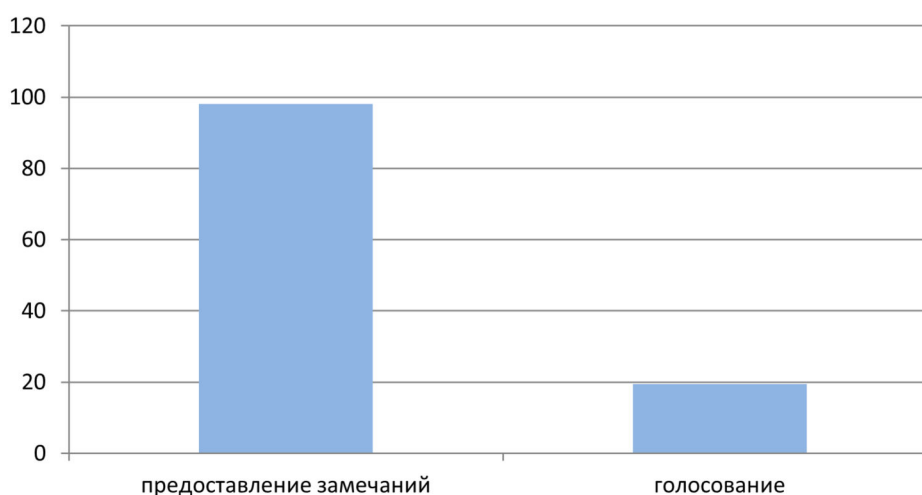


Рисунок 2 – Использование различных способов подведения итогов публичных слушаний (на основании изучения 5% от общего количества актов о порядке организации и проведения публичных слушаний и общественных обсуждений, размещенных в Федеральном регистре муниципальных правовых актов)
 Figure 2 – Using different ways of summarizing the results of public hearings (based on a study of 5% of the total number of acts on the organization and conduct of public hearings and public discussions posted in the Federal Register of Municipal Legal Acts)

Подобное правовое регулирование даже стало предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, который подтвердил его законность, указав: «Отсутствие в данном законоположении императивного требования о необходимости проведения

в ходе публичных слушаний по проекту муниципального правового акта голосования участников публичных слушаний по высказанным одним из участников публичных слушаний замечаниям и предложениям с учетом того, что целью таких

²⁹ Об этом см., например: Конфликт из-за храма в Екатеринбурге. Что важно знать // РБК. – URL: <https://www.rbc.ru/society/16/05/2019/5cdd41899a79477f7e641d6d> (дата обращения: 15.10.2025).

³⁰ Это средний показатель по рассмотренной практике опросов в административных центрах федеральных округов.

публичных слушаний является получение общественной оценки проекта муниципального правового акта, а не высказанных конкретным участником публичных слушаний замечаний и предложений по нему, не противоречит предназначению публичных слушаний и не может рассматриваться как нарушающее какие-либо конституционные права граждан, в том числе заявителя» (п. 2 Определения от 26.02.2021 № 211)³¹.

По сути это означает, что в большинстве муниципальных образований органы местного самоуправления стремятся узнать не то, какую позицию занимает большинство населения, а то, какие возражения могут сформулировать жители против проекта. Таким образом муниципально-правовое регулирование публичных слушаний, как и правовое регулирование опросов, склоняется к тому, что учитываться должно, прежде всего, наиболее аргументированное мнение.

Обсуждение

Как было показано выше, консультативные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления обладают определенным потенциалом как способ влияния граждан на должностных лиц и органы местной власти. Как показывает проведенное исследование, данный потенциал можно увидеть в наличии у должностных лиц представления о необходимости подтверждать соответствие хотя бы части их решений воле народа для усиления легитимности публичной власти. Проведенный анализ российского законодательства и муниципальных нормативных правовых актов показывает, что в муниципалитетах России существует представление о верховенстве общей воли населения (понимаемой как позиция большинства граждан), которая, однако, принимается лишь в том случае, если не является очевидно неразумной.

Данный подход, как представляется, ставит интересный вопрос о том, что нужно считать волей населения и можно ли полагать, что эта воля была соблюдена, если местные власти поступили вразрез с высказанным мнением населения. Кажется очевидным, что ответ должен быть отрицательным, однако он меняется на положительный, если допустить, что выраженная населением позиция может не соответствовать его настоящим интересам (или даже истинной воле). Думается, что доктрина конституционного права вполне допускает подобное, различая высказанную народом (населением) позицию и общую волю. Как пишет А. М. Салмин, «Реальная “общая воля” отрицает частные воли со свойственными

им по определению эгоистическими страстями и мелкими страстишками»³². Представляется, что под реальной общей волей здесь понимаются решения, оптимальные для общества в целом в перспективе его долгосрочного развития, хотя, возможно, невыгодные для его отдельных членов. Исходя из этого, автор приходит к выводу о том, что «общая воля» в итоге оказывается лишь изнанкой, тенью разрушительных частных волей, осознанных в качестве таковых, в сущности – необходимой для них и питаемой ими»³³.

Логично, что понимаемая таким образом общая воля «далеко не всегда очевидна, и не только властью имущим, но и, как это ни парадоксально, и самому народу»³⁴. Расхождение между высказанной местным населением позицией и его реальной волей и интересом может обосновываться неспособностью рядовых граждан просчитать все последствия принимаемого решения, увидеть не свой личный, а коллективный интерес; тем, что в опросе участвовали не все заинтересованные группы местного населения и, соответственно, в нем не нашла отражения воля местного населения. По сути, в контексте приведенных выше позиций, признание позиции граждан заведомо неразумной означает констатацию того, что опрос не смог выявить общую волю населения и ее следует заменить рациональными соображениями специалистов. В таких условиях разумно предоставить органам местного самоуправления право отходить от этой воли, разумеется, при наличии аргументов в пользу ее нерациональности.

В то же время применительно к опросу может возникнуть вопрос о том, всегда ли допустимо ссылаться на неразумность выявленной в результате опроса позиции населения. В ходе опроса граждане, как правило, выбирают ответ из нескольких предложенных им вариантов. Если избранный большинством вариант оказался неразумным, можно задаться вопросом о том, почему он вообще был предложен участникам опроса. Ведь логично ожидать, что органы местного самоуправления будут предлагать гражданам лишь такие варианты, которые они сами считают допустимыми. Вопросы же, которые граждане сами решить не в состоянии, можно вообще не выносить на опрос. Исходя из этого, можно предположить, что если речь не идет об опросе с открытыми вариантами ответа, органы местного самоуправления, отказываясь следовать выбранному гражданами варианту, могут ссылаться лишь на изменение обстоятельств, произошедшее после объявления опроса, в силу которого данный вариант уже не может быть реализован.

³¹ Определение от 26.02.2021 г. № 211 // Конституционный суд Российской Федерации. – URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision522623.pdf> (дата обращения: 15.10.2025).

³² Салмин А. М. Современная демократия: очерки становления. М.: Ad Marginem, 1997. С. 60.

³³ Салмин А. М. Современная демократия: очерки становления. М.: Ad Marginem, 1997. С. 61.

³⁴ Керимов А. Д. Демократия: опыт критического анализа: монография. М.: Норма, 2022. С. 112.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] Климчук Е. С., Павлов Н. В. Местный референдум как форма реализации права граждан Российской Федерации на местное самоуправление // *Наукосфера*. 2024. № 4-1. С. 373–377. DOI 10.5281/zenodo.10973601. EDN QHAAVV.
- [2] Шамхалова А. Б. Местный референдум как форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления // *Закон и право*. 2025. № 6. С. 146–149. DOI 10.24412/2073-3313-2025-6-146-149. EDN TZRRRU.
- [3] Хамидуллина Е. Э. Местный референдум в решении вопросов местного значения: законодательство и практика // *Международный журнал гуманитарных и естественных наук*. 2021. № 11-1 (62). С. 184–187. DOI 10.24412/2500-1000-2021-11-1-184-187. EDN UKDBNE.
- [4] Павлов С. Ю. Местный референдум как основная форма народовластия: проблемы и перспективы // *Вопросы российского и международного права*. 2021. Т. 11, № 9А. С. 171–176. DOI 10.34670/AR.2021.35.19.020. EDN VUJBNE.
- [5] Шишкина А. Р. Проблемы реализации права на местный референдум // *Скиф. Вопросы студенческой науки*. 2024. № 1 (89). С. 302–305. EDN RJQLTA.
- [6] Белоусова Е. В. Местный референдум как форма непосредственной демократии: проблемы востребованности и перспективы // *Право и государство: теория и практика*. 2023. № 10 (226). С. 113–115. DOI 10.47643/1815-1337_2023_10_113. EDN LDXKMD.
- [7] Кожевников О. А. Участие населения в принятии и реализации программных документов муниципальных образований // *Конституционное и муниципальное право*. 2022. № 9. С. 60–64. DOI 10.18572/1812-3767-2022-9-60-64. EDN AUQWZP.
- [8] Максимов М. В. Роль непосредственной демократии в местном самоуправлении в РФ // *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки*. 2023. № 2. С. 309–314. DOI 10.22394/2079-1690-2023-1-2-309-314. EDN VPUGYN.
- [9] Казанцева О. Л. Проблемы и перспективы участия граждан в местном самоуправлении в условиях меняющегося законодательства // *Российско-азиатский правовой журнал*. 2025. № 2. С. 42–46. DOI 10.14258/ralj (2025)2.6. EDN DMASWV.
- [10] Итиуридзе Л. А. Социальные практики России – основа модернизации политического управления // *Обозреватель*. 2024. № 6 (407). С. 82–94. DOI 10.48137/2074-2975_2024_6_82. EDN PNGTNR.
- [11] Черкасов А. И. Партисипативная демократия и её формы на местном уровне в европейских странах // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2021. № 6 (145). С. 15–33. DOI 10.21128/1812-7126-2021-6-15-33. EDN HZOPWH.
- [12] Hill L. La jurisprudence et la démocratie participative. *Lex Electronica*. 2024. 29 (1). Pp. 32–67. DOI 10.7202/1115069ar. EDN WDAWOL.
- [13] Au-Yong-Oliveira M. Leadership, Democracy and Participation // *Journal: ICIEMC Proceedings*. 2024. № 6. Pp. 191–204. DOI 10.34624/ICIEMC.V015.39519 201.
- [14] Журавлева Т. А. Право на город: российские практики работы с местными сообществами // *Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество)*. 2021. № 4. С. 34–48. EDN WHEFBK.
- [15] Сушильников И. С. Право на партнерство между предпринимателями и органами власти в России // *Российский юридический журнал*. 2022. № 6. С. 117–134. DOI 10.34076/20713797_2022_6_117. EDN ITNMHU.
- [16] Lock O., Pettit C. Social media as passive geo-participation in transportation planning – how effective are topic modeling & sentiment analysis in comparison with citizen surveys? // *Geo-Spatial Information Science*. 2020. № 23 (4). Pp. 275–292. DOI 10.1080/10095020.2020.1815596. EDN BPPBKH.
- [17] Hjortskov M. Priming and Context Effects in Citizen Satisfaction Surveys // *Public Administration*. 2017. № 95 (4). Pp. 912–926. DOI 10.1111/padm.12346.
- [18] Agerberg M. Corrupted Estimates? Response Bias in Citizen Surveys on Corruption // *Polit Behav*. 2022. № 44. Pp. 653–678. DOI 10.1007/s11109-020-09630-5. EDN WRWKNE.
- [19] Hjortskov M., Andersen S. C., Jakobsen M. Encouraging Political Voices of Underrepresented Citizens through Coproduction: Evidence from a Randomized Field Trial // *American Journal of Political Science*. 2018. № 62 (3). Pp. 597–609. DOI 10.1111/ajps.12360.
- [20] Trautendorfer J., Schmidhuber L., Hilgers D. (2023). Surveys under the lens: how public administration research can benefit from citizen survey data // *International Journal of Public Opinion Research*. № 35 (3). Pp. 1–11. DOI 10.1093/ijpor/edad019. EDN VDAJWV.
- [21] Елистратова О. В., Ганина О. Р., Сеидов Ш. Г. Публичные слушания как консультативная форма // *Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки*. 2025. № 2 (74). С. 69–78. DOI 10.21685/2072-3016-2025-2-6. EDN SUHVBO.
- [22] Mellado-González H. P. El sistema constitucional y el derecho a la información. Un análisis sistémico // *Estudios En Derecho a La Información*. 2024. 9 (18). Pp. 37–54. DOI 10.22201/ij.25940082e.2024.18.18733.
- [23] Soto Guerrero H. E., Uvalle Berrones R. Distorsión del derecho de acceso a la información pública. *Estudios En Derecho a La Información*. 2024. № 9 (18). Pp. 97–127. DOI 10.22201/ij.25940082e.2024.18.18950. EDN CZGBDJ.
- [24] Denolle A.-S., Duval E. Urbanisme et participation // *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux [En ligne]*. 2016. № 14. Pp. 31–39. DOI 10.4000/crdf.585.
- [25] Houllier-Guibert C.-E. Evolution de la communication territoriale : les limites de l'idéologie de la proximité // *Les Enjeux de l'information et de la communication*. 2009. Vol. 1. Pp. 45–61. DOI 10.3917/enic.009.0045.
- [26] Сони́на Е. О. Институционализация участия населения в государственном управлении: анализ российских практик // *Социально-политические исследования*. 2022. № 4 (17). С. 18–33. DOI 10.20323/2658-428X-2022-4-17-18-33. EDN NBWRBR.

- [27] Астафьева И. А., Яценко И. С. Опрос граждан как вспомогательная форма участия населения в осуществлении местного самоуправления // Вестник ГГУ. 2024. № 3. С. 228–235. EDN QKQRJI.
- [28] Заборова Е. Н. К вопросу о массовости гражданского участия в управлении муниципальными образованиями // Муниципалитет: экономика и управление. 2025. № 1 (50). С. 12–20. EDN VFRWXI.
- [29] Уваров А. А. Микродемократические формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления // Местное право. 2014. № 5. С. 15–20. EDN UGUNCD.
- [30] Трофимов М. С. Рекомендательный и обязательный характер мнения населения, выявленного органами местного самоуправления на основе проведения публичных слушаний и опросов граждан // Северо-Кавказский юридический вестник. 2009. № 1. С. 70–74. EDN RSQJIL.

REFERENCES

- [1] Klimchuk, E. S., Pavlov, N. V. (2024). Local referendum as a form of realization of the right of citizens of the Russian Federation to local self-government. *Naukosfera*, (4-1), pp. 373–377. <https://doi.org/10.5281/zenodo.10973601>. <https://elibrary.ru/qhaavv>.
- [2] Shamhalova, A. B. (2025) Local referendum as a form of direct implementation of local self-government by the population. *Statute and Law*, (6), pp. 146–149. <https://doi.org/10.24412/2073-3313-2025-6-146-149>. <https://elibrary.ru/tzrrru>.
- [3] Hamidullina, E. Je. (2021) Local referendum in resolution of issues of local importance: legislation and practice. *International Journal of Humanities and Natural Sciences*, (11-1), pp. 184–187. <https://doi.org/10.24412/2500-1000-2021-11-1-184-187>. <https://elibrary.ru/ukdbhe>.
- [4] Pavlov, S. Ju. (2021) Local referendum as the main form of democracy: problems and prospects. *Matters of Russian and International Law*, 11 (9A), pp. 171–176. <https://doi.org/10.34670/AR.2021.35.19.020>. <https://elibrary.ru/vujbne>.
- [5] Shishkina, A. R. (2024) Problems of implementing the right to a local referendum. *Skiff*, (1), pp. 302–305. <https://elibrary.ru/rjqlta>.
- [6] Belousova, E. V. (2023) Local referendum as form of direct democracy: problems of relevance and prospects. *Law and state: theory and practice*, (10), pp. 113–115. https://doi.org/10.47643/1815-1337_2023_10_113. <https://elibrary.ru/ldxkmd>.
- [7] Kozhevnikov, O. A. (2022) Involvement of the population in adoption and implementation of policy documents of municipal structures. *Constitutional and Municipal Law*, (9), pp. 60–64. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-9-60-64>. <https://elibrary.ru/auqwzp>.
- [8] Maksimov, M. V. (2023) The role of direct democracy in local self-government in the Russian Federation. *State and Municipal Management. Scholar Notes*, (2), pp. 309–314. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2023-1-2-309-314>. <https://elibrary.ru/bpugyn>.
- [9] Kazanceva, O. L. (2025) Problems and prospects of citizens' participation in local government in the context of changing legislation. *Russian-Asian Law Journal*, (2), pp. 42–46. <https://doi.org/10.14258/ralj> (2025)2.6. <https://elibrary.ru/dmasvw>.
- [10] Itiuridze, L. A. (2024) Social practices in Russia as the basis for the modernization of political governance. *Observer*, (6), pp. 82–94. https://doi.org/10.48137/2074-2975_2024_6_82. <https://elibrary.ru/pngtnr>.
- [11] Cherkasov, A. I. (2021) Participatory democracy and its forms at the local level in European countries. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie (Comparative Constitutional Review)*, (6), pp. 15–33. <https://doi.org/10.21128/1812-7126-2021-6-15-33>. <https://elibrary.ru/hzopwh>.
- [12] Hill, L. (2024) Jurisprudence and participatory democracy. *Lex Electronica*, 29 (1), pp. 32–67. <https://doi.org/10.7202/1115069ar>. <https://elibrary.ru/wdawol>.
- [13] Au-Yong-Oliveira, M. (2024) Leadership, Democracy and Participation. *Journal: ICIEMC Proceedings*, (6), pp. 191–204. <https://doi.org/10.34624/ICIEMC.V015.39519>.
- [14] Zhuravleva, T. A. (2021) The right to the city: Russian practices of working with local communities. *Lomonosov Public Administration Journal. Series 21*, (4), pp. 34–48. <https://elibrary.ru/whefbk>.
- [15] Sushil'nikov, I. S. (2022) The right to a partnership between entrepreneurs and authorities in Russia. *In Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*, (6), pp. 117–134. https://doi.org/10.34076/20713797_2022_6_117. <https://elibrary.ru/itmnhu>.
- [16] Lock, O., Pettit, C. (2020) Social media as passive geo-participation in transportation planning – how effective are topic modeling & sentiment analysis in comparison with citizen surveys? *Geo-Spatial Information Science*, 23 (4), pp. 275–292. <https://doi.org/10.1080/10095020.2020.1815596>. <https://elibrary.ru/bpbkhk>.
- [17] Hjortskov, M. (2017) Priming and Context Effects in Citizen Satisfaction Surveys. *Public Administration*, 95 (4), pp. 912–926. <https://doi.org/10.1111/padm.12346>.
- [18] Agerberg, M. (2022) Corrupted Estimates? Response Bias in Citizen Surveys on Corruption. *Political behavior*, 44 (2), pp. 653–678. <https://doi.org/10.1007/s11109-020-09630-5>. <https://elibrary.ru/wrwkne>.
- [19] Hjortskov, M., Andersen, C., Jakobsen, M. (2018) Encouraging Political Voices of Underrepresented Citizens through Coproduction: Evidence from a Randomized Field Trial. *American Journal of Political Science*, 62 (3), pp. 597–609. <https://doi.org/10.1111/ajps.12360>.
- [20] Trautendorfer, J., Schmidhuber, L., Hilgers, D. (2023) Surveys Under the Lens: How Public Administration Research Can Benefit from Citizen Survey Data. *International Journal of Public Opinion Research*, 35 (3). <https://doi.org/10.1093/ijpor/edad019>. <https://elibrary.ru/vdajwv>.
- [21] Elistratova, O. V., Ganina, O. R., Seidov, Sh. G. (2025) The public hearings as an advisory form of democracy. *Izvestiya vyzshikh uchebnykh zavedeniy. Povolzhskiy region. Obshchestvennyye nauki = University proceedings. Volga region. Social sciences*, (2), pp. 69–78. <https://doi.org/10.21685/2072-3016-2025-2-6>. <https://elibrary.ru/suhvbo>.

- [22] Mellado-Gonzalez, H. P. (2024) El sistema constitucional y el derecho a la información. Un análisis sistémico. *Estudios En Derecho a La Información*, 9 (18), pp. 37–54. <https://doi.org/10.22201/ij.25940082e.2024.18.18733>.
- [23] Soto Guerrero, H. E., Uvalle Berrones, R. (2024) Distorsión del derecho de acceso a la información pública. *Estudios En Derecho a La Información*, 9(18), pp.97–127. <https://doi.org/10.22201/ij.25940082e.2024.18.18950>.
- [24] Denolle, A.-S., Duval, E. (2016) Urban planning and participation. *Research notebooks on fundamental rights*, (14), pp. 31–39. <https://doi.org/10.4000/crdf.585>.
- [25] Houllier-Guibert, C.-E. (2009) Evolution of Regional Communication: The Limits of Ideology of Proximity. *Journal in Information and communication sciences*, (1), pp. 45–61. <https://doi.org/10.3917/enic.009.0045>.
- [26] Sonina, E. O. (2022) Institutionalization of population participation in public administration: analysis of Russian practices. *Social and Political Research*, (4), pp. 18–33. <https://doi.org/10.20323/2658-428X-2022-4-17-18-33>. <https://elibrary.ru/nbwrbr>.
- [27] Astaf'eva, I. A., Jashhenko, I. S. (2024) Citizen survey as an auxiliary form of public participation in the implementation of local self-government. *Vestnik GSU*, (3), pp. 228–235. <https://elibrary.ru/qkqppi>.
- [28] Zaborova, E. N. (2025) Civic involvement in the municipalities management. *Municipality: Economics and Management*, (1), pp. 12–20. <https://elibrary.ru/vfrwxi>.
- [29] Uvarov, A. A. (2014) Microdemocratic forms of citizen participation in the implementation of local self-government. *Local law*, (5), pp. 15–20. <https://elibrary.ru/uguncd>.
- [30] Trofimov, M. S. (2009) The recommendatory and obligatory character of the population opinion, revealed by the bodies of self-government on the basis of the conducting hearings and polls of the citizens. *North Caucasus Legal Vestnik*, (1), pp. 70–74. <https://elibrary.ru/rsqjil>.