

Научная статья

УДК 342.34

DOI 10.17150/1819-0928.2023.24(3).321-325

EDN UTUNEY



Инициативные проекты в Российской Федерации: конституционно-правовое осмысление

Светлана Николаевна Максимова*Байкальский государственный университет, Иркутск, Россия
sveta150189@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-3638-3416>*

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена инициативным проектам — новому демократическому институту современного правового государства. Автором исследуется проблематика юридической природы инициативных проектов, анализируется его роль в расширении границ конституционного принципа народовластия. Устанавливается, что инициативные проекты следует отличать от инициативного (партисипаторного) бюджетирования в фокусе распределения приоритетов при реализации подобных проектов. Автор ставит вопрос о необходимости и целесообразности исследования многогранности понимания инициативных проектов. Предлагается в решении данного вопроса руководствоваться объективным и субъективным подходом. Вместе с тем в статье раскрывается правовая природа инициативного проекта как новой формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, которую следует отграничивать от формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления. В сравнительном аспекте исследуется правовая природа инициативных проектов и иных схожих форм (голосование по самообложению граждан, публичные слушания по проекту бюджета и отчету о его исполнении). Автор делает вывод, что инициативный проект — это новелла, способствующая активизации участия граждан в решении вопросов социально-экономического развития своей территории в рамках конституционно-правовой модели взаимоотношений личности, общества и государства.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

инициативный проект, проект инициативного бюджетирования, народовластие, публичная власть, местное самоуправление

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Максимова С.Н. Инициативные проекты в Российской Федерации: конституционно-правовое осмысление // Академический юридический журнал. 2023. Т. 24. № 3. С. 321–325. DOI 10.17150/1819-0928.2023.24(3).321-325. EDN UTUNEY

Original article

Initiative projects in the Russian Federation: constitutional and legal understanding

Svetlana N. Maximova*Baikal State University, Irkutsk, Russia
sveta150189@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-3638-3416>*

ABSTRACT

The article is devoted to initiative projects — a new democratic institution of the modern legal state. The author examines the legal nature of initiative projects, analyzes its role in expanding the boundaries of the constitutional principle of democracy. It is established that initiative projects should be distinguished from initiative (participatory) budgeting in the focus of priority distribution when implementing such projects. The author raises the question of the necessity and expediency of studying the multifaceted understanding of initiative projects. It is proposed to be guided by an objective and subjective approach in solving the issue. At the same time, the article reveals the legal nature of the initiative project as a form of participation of the population in the implementation of local self-government, that should be separated from the form of direct implementation by the population of local self-government. In a comparative aspect, the legal nature of initiative projects and other similar forms (voting on self-taxation of citizens; public hearings on the draft budget and its performance report). Based on the above, the author concludes that the initiative project is a novelty that contributes to the intensification of citizens' participation in solving issues of socio-economic development of their territory within the framework of the constitutional and legal model of relations between the individual, society and the state.

© Максимова С.Н., 2023

KEYWORDS

initiative project, initiative budgeting project, democracy, public power, local self-government

FOR CITATION

Maximova S.N. Initiative projects in the Russian Federation: constitutional and legal understanding. *Akademicheskij yuridicheskij zhurnal = Academic Law Journal*. 2023;24(3):321–325. (In Russian). DOI 10.17150/1819-0928.2023.24(3).321-325. EDN UTUNEY

Введение

Ключевым звеном конституционной реформы 2020 года стала трансформация модели организации и функционирования публичной власти [1, с. 31; 2, с. 208], что обусловило градиент модернизации отечественного принципа народовластия¹. В Послании Президента Российской Федерации от 15 января 2020 года² была обозначена не только абсолютно-определяющая роль российского народа в принятии конституционных изменений, но и необходимость конституционно-правового регулирования обеспечения условий для активного участия граждан в решении вопросов местного значения [3, с. 58]. Обозначение данной траектории явилось логичным продолжением реализации поручений главы государства о механизмах развития и поддержки лучших проектов в сфере создания комфортной городской среды³. Фактически перед федеральным законодателем стояла задача создания правовой основы для развития практики реализации инициативных проектов на муниципальном уровне [4, с. 41]. Необходимость подобного регулирования была обусловлена разнообразием региональных подходов и практик реализации инициативных проектов. Однако в рамках единой системы публичной власти появились новые точки развития правовой основы инициативных проектов. В июле 2020 года в федеральном законодательстве были установлены единые правовые нормы, регулирующие основ-

ные принципиально важные вопросы реализации инициативных проектов, определено их содержание, порядок внесения и рассмотрения, правила финансирования⁴. Появление инициативных проектов обуславливает поиск нового смыслового наполнения конституционно-правовой модели народовластия.

**Инициативные проекты
и проекты инициативного бюджетирования**

Одним из сюжетов расширения правовых границ народовластия через инициативные проекты является вопрос о наименовании нового института, которое следует отграничить от проектов инициативного (или партисипаторного) бюджетирования. Инициативное бюджетирование обеспечивает участие жителей муниципального образования в вопросе формирования бюджета. Однако в федеральном законодательстве об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации нормативное закрепление получил именно инициативный проект как одна из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

По своей природе инициативный проект — это решение проблемы, имеющей приоритетное значение для жителей муниципального образования. Подобные проекты подлежат обязательному рассмотрению администрацией муниципального образования, которая поддерживает проект либо отказывает в поддержке. Вместе с тем законодательная дефиниция на федеральном уровне отсутствует, что затрудняет понимание различий правовой природы инициативного проекта и проекта инициативного бюджетирования.

Проект инициативного бюджетирования обеспечивает участие жителей муниципального образования в определении приоритетов расходования средств местного бюджета на поддержку реализации инициатив, имеющих приоритетное значение для жителей [5, с. 390–391; 6; 7, с. 16]. В свою очередь, в инициативном проекте акцент делается на выдвижении, внесении и обсуждении

¹ О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Российская газета. 2020. 17 марта.

² Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 г. URL: http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/POSLANIE_ot_15_yanvarya_2020.pdf (дата обращения: 11.06.2023).

³ Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления : утв. Президентом Российской Федерации от 07 сент. 2017 г. № Пр.1773. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/55571#sel=13:1:Vij,16:34:hka> (дата обращения: 11.06.2023).

⁴ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : Федер. закон от 20 июля 2020 г. № 236-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 30. Ст. 4762.

проблемы, имеющей приоритетное значение для конкретного муниципального образования или его части. Разрешение подобной проблемы на местном уровне возможно с помощью финансовой поддержки местного бюджета или за счет межбюджетных трансфертов из регионального бюджета. Следует отметить, что в случае привлечения финансовой поддержки из бюджета субъекта РФ приоритетные направления инициативных проектов могут определяться на региональном уровне. К таким направлениям можно отнести проведение ремонта автомобильных дорог, устройство тротуаров и пешеходных переходов, благоустройство территории, организацию детских и спортивных площадок, создание инфраструктуры для организации и проведения культурно-массовых и спортивных мероприятий и иные вопросы местного значения.

Таким образом, в инициативных проектах фокус внимания остается на участии жителей муниципального образования в решении вопросов местного значения и не создается ложного представления о том, что именно граждане принимают решение о расходовании средств местного бюджета.

Конституционно-правовое понимание инициативных проектов

Целостное представление об инициативных проектах предполагает исследование контуров многогранности понимания данного явления [8]. Во-первых, инициативные проекты — это форма участия населения в осуществлении местного самоуправления, которую следует отграничивать от форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления⁵. Инициативный проект может быть поддержан на сходе, собрании или конференции граждан, к тому же по вопросу о поддержке инициативного проекта может проводиться опрос граждан. Однако поддержка инициативного проекта в рамках одной из обозначенных форм не означает обязательность его дальнейшей реализации. В частности, местная администрация или региональная межведомственная комиссия могут не поддержать проект и вернуть его инициаторам. В случае поддержки инициативного проекта на местном и региональном уровнях реализация инициативного проекта предполагается на субсидиарной осно-

ве. К примеру, на основании Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах реализации на территории Иркутской области инициативных проектов»⁶ в Иркутской области предельный размер региональной субсидии местному бюджету на реализацию одного проекта не может быть более 2 млн рублей. При этом не менее 10% от этой суммы должны внести сами инициаторы проекта. Таким образом, при подаче документов для участия в конкурсном отборе инициаторы проекта прикладывают гарантийные письма, содержащие обязательства по перечислению инициативных платежей в местный бюджет муниципального образования.

В рамках действующего законодательства инициативный проект можно обозначить как публично-правовой институт, в котором воплощается, с одной стороны, личный интерес конкретного гражданина в реализации права на участие в разработке инициативных проектов, с другой, — публичный интерес, связанный с разрешением проблем социально-экономического характера определенной территории. Детальное правовое регулирование инициативного проекта как нового института определяется законами субъектов РФ и решениями представительных органов местного самоуправления. Так, на основании норм федерального уровня законодательства Иркутской области об отдельных вопросах реализации инициативных проектов устанавливает необходимость оценки региональной межведомственной комиссией степени участия населения как в определении проблемы, разрешаемой через инициативный проект, так и в реализации такого проекта. Вместе с тем определяется не только уровень личной заинтересованности, но и социальная эффективность через удельный вес населения — благополучателей.

Инициативные проекты и смежные формы

По своей правовой природе инициативные проекты наиболее близки к голосованию по самообложению граждан ввиду того, что взимаются в форме отчуждения принадлежащих гражданам денежных средств в целях финансового обеспечения реализации приоритетных вопросов развития муниципальных образований. В то же время поддержка инициативных проектов может не носить денежной формы и выражаться через нефинансовое участие в реализации проекта (на-

⁵ К формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления относятся: местные референдумы, муниципальные выборы, голосование по отзыву депутата или выборного должностного лица, сход граждан, территориальное общественное самоуправление.

⁶ Об отдельных вопросах реализации на территории Иркутской области инициативных проектов : Закон Иркутской области от 06 мая 2022 г. № 33—ОЗ // Газета «Областная». 2022. № 57.

пример, предоставление юридическими лицами рабочих, строительной техники, материалов).

В действующем законодательстве о местном самоуправлении⁷ голосование по самообложению граждан в отличие от инициативных проектов не выделяется в качестве отдельной формы, так как решение о введении и использовании обязательных, разовых и целевых средств самообложения граждан принимается в рамках существующих форм непосредственного народовластия — на местном референдуме или сходе граждан. Следует отметить, что инициативный проект может быть предметом рассмотрения на сходе граждан, однако лишь в части принятия решения о поддержке проекта до его внесения в местную администрацию.

Решение приоритетной для муниципального образования проблемы в рамках средств самообложения граждан предполагает уплату данных средств всеми совершеннолетними гражданами, место жительства которых расположено в границах муниципального образования независимо от их участия в местном референдуме (или сходе граждан) и отношения, выраженного ими при голосовании. Для обеспечения сбора платежей, введенных в форме самообложения, органы местного самоуправления могут использовать правовые инструменты, предусмотренные действующим законодательством, — судебный приказ и административное исковое заявление о взыскании обязательных платежей и санкций⁸. В свою очередь, инициативные платежи формируются за счет инициаторов и участников реализации проекта без взимания денежных средств со всех совершеннолетних граждан, проживающих в соответствующем муниципальном образовании.

⁷ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федер. закон от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁸ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : Федер. закон от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

В сравнительном аспекте следует также выделить близкую к инициативным проектам форму участия населения в решении вопросов местного значения — публичные слушания по проекту бюджета и отчету о его исполнении. Обозначенная форма участия граждан в бюджетном процессе обеспечивает возможность выражения гражданами своих предложений и замечаний по поводу финансового состояния муниципального образования. Участие граждан в формировании бюджета нового цикла сохраняет преемственность задач прошлого и повышает качество выработки основных приоритетов при формировании расходов бюджета. Однако в отличие от инициативных проектов публичные слушания носят рекомендательный характер и не предполагают прямое финансовое участие граждан в решении приоритетных проблем местного значения.

Заключение

Конституционно-правовое осмысление инициативного проекта, явления нового и многогранного, обуславливает его рассмотрение как в объективном, так и в субъективном значении. Инициативный проект в объективном смысле следует относить к самостоятельной форме участия населения в осуществлении местного самоуправления⁹, что наряду с формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления качественно расширяет границы конституционного принципа народовластия в России. В субъективном же смысле инициативный проект представляет собой совокупность таких содержательных элементов, как участие граждан в определении приоритетных вопросов местного значения, участие в разработке инициативных проектов, участие в общественном контроле за их реализацией.

⁹ Наряду с правотворческой инициативой, публичными слушаниями, общественными обсуждениями, собраниями, конференциями, опросами граждан.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Авакьян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации: грядет раунд четвертый? / С.А. Авакьян. — DOI 10.18572/1812-3767-2020-1-31-44. — EDN YLKPYO // Конституционное и муниципальное право. — 2020. — № 1. — С. 31–44.
2. Хабриева Т.Я. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас. — Москва : Инфра-М, 2020. — 240 с. — EDN ANUONY.
3. Якимова Е.М. Конституционная реформа 2020 года как драйвер трансформации социальной сферы российского общества / Е.М. Якимова, С.А. Баранова. — DOI 10.24412/2312-3184-2021-3-58-67. — EDN YEKMDQ // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. — 2021. — № 3. — С. 58–67.

4. Нарутто С.В. Определенность законодательства как гарантия прав и свобод человека и гражданина в конституционно-судебной доктрине / С.В. Нарутто. — EDN VKLYPI // Lex Russica (Русский закон). — 2018. — № 10. — С. 40–49.
5. Васильева Н.В. Муниципальное регулирование инициативных проектов в Сибирском федеральном округе: первый опыт и перспективы / Н.В. Васильева, Ю.В. Пятковская. — DOI 10.17150/1819-0928.2022.23(4).389-396. — EDN QVBTCA // Академический юридический журнал. — 2022. — Т. 23, № 4. — С. 389–396.
6. Пятковская Ю.В. Инициативное бюджетирование в Сибирском федеральном округе: сравнительно-правовое исследование / Ю.В. Пятковская, Н.В. Васильева. — DOI 10.17150/2411-6262.2022.13(3).40. — EDN WTZTWN // Baikal Research Journal. — 2022. — Т. 13, № 3. — URL: <http://brj-bguerp.ru/reader/article.aspx?id=25387>.
7. Инициативное бюджетирование: эволюция теории и практики / В.В. Вагин, Е.С. Шугрина, М.Р. Пинская [и др.]. — Москва : Инфра-М, 2022. — 270 с. — EDN IPMVWY.
8. Асланян Н.П. Об интерпретации термина «правовая природа» / Н.П. Асланян, Т.В. Новикова. — DOI 10.17150/2411-6262.2018.9(4).17. — EDN LSVSEG // Baikal Research Journal. — 2018. — Т. 9, № 4. — URL: <http://brj-bguerp.ru/reader/article.aspx?id=22374>.

REFERENCES

1. Avak'yan S.A. Drafts of Laws on Amendments to the Constitution of the Russian Federation: Is Round Four Coming? *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2020, no. 1, pp. 31–44. (In Russian). EDN: YLKPYO. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-1-31-44.
2. Khabrieva T.Ya., Klislas A.A. *Thematic Commentary to the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 N 1-Fkz "On Improving the Regulation of Certain Issues of the Organization and Functioning of Public Authorities"*. Moscow, Infra-M Publ., 2020. 240 p.
3. Yakimova E.M., Baranova S.A. Constitutional Reform 2020 Is a Driver of Social Sphere Transformation Russian Society. *Vestnik Vostochno-Sibirskogo instituta MVD Rossii = Vestnik of the Eastern Siberia Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation*, 2021, no. 3, pp. 58–67. (In Russian). EDN: YEKMDQ. DOI: 10.24412/2312-3184-2021-3-58-67.
4. Narutto S.V. Certainty of Legislation as a Guarantee of the Rights and Freedoms of Man and Citizen in a Constitutional and Judicial Doctrine. *Lex Russica*, 2018, no. 10, pp. 40–49. (In Russian). EDN: VKLYPI.
5. Vasil'eva N.V., Pyatkovskaya Yu.V. Municipal Regulation of Initiative Projects in the Siberian Federal District: First Experience and Prospects. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*, 2022, vol. 23, no. 4, pp. 389–396. (In Russian). EDN: QVBTCA. DOI: 10.17150/1819-0928.2022.23(4).389-396.
6. Pyatkovskaya Yu.V., Vasil'eva N.V. Initiative Budgeting in the Siberian Federal District: Comparative Legal Analysis. *Baikal Research Journal*, 2022, vol. 13, no. 3. DOI: 10.17150/2411-6262.2022.13(3).40. Available at: <http://brj-bguerp.ru/reader/article.aspx?id=25387>. (In Russian).
7. Vagin V.V., Shugrina E.S., Pinskaya M.R. [et al.] *Proactive Budgeting: the Evolution of Theory and Practice*. Moscow, Infra-M Publ., 2022. 270 p. EDN: IPMVWY.
8. Aslanyan N.P., Novikova T.V. On Interpretation of the Term «Legal Nature». *Baikal Research Journal*, 2018, vol. 9, no. 4. DOI: 10.17150/2411-6262.2018.9(4).17. Available at: <http://brj-bguerp.ru/reader/article.aspx?id=22374>. (In Russian).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Светлана Николаевна Максимова — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права. Байкальский государственный университет. 664003, Россия, Иркутск, ул. Ленина, 11; SPIN-код 1291-5956; Researcher ID U-7377-2017

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Svetlana N. Maximova — PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law. Baikal State University. 11, Lenin st., Irkutsk, Russia, 664003; SPIN-code 1291-5956; Researcher ID U-7377-2017

Поступила в редакцию / Received 25.06.2023

Доработана после рецензирования / Revised 09.08.2023

Принята к публикации / Accepted 25.08.2023