

**АССОЦИАЦИЯ «СОВЕТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ»**

**ФГАОУ ВО «СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ»**

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

**ПО ВОПРОСАМ ОРГАНИЗАЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО
ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ДРУГИХ ФОРМ
УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

СТАВРОПОЛЬ, 2016

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
1. Федеральное законодательство о формах участия населения в осуществлении местного самоуправления	4
2. Формы непосредственной демократии	6
2.1 Местный референдум	6
2.2 Муниципальные выборы	7
2.3 Сходы граждан	7
2.4 Правотворческая инициатива граждан	8
3. Формы представительной демократии	11
3.1 Территориальное общественное самоуправление	
3.1.1 <i>Основы ТОС и характеристика общественных объединений</i>	11
3.1.2 <i>Принципы, функции, порядок формирования ТОС</i>	13
3.1.3 <i>Организация ТОС в населенных пунктах, не являющихся поселениями</i>	17
3.1.4 <i>Тенденции развития и проблемы функционирования ТОС</i>	18
3.2 Публичные слушания	23
3.3 Собрание граждан	25
3.4 Конференция граждан	26
3.5 Опрос граждан	27
3.6 Обращения граждан в органы местного самоуправления	30
4. Иные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении	35
5. Бизнес как источник финансирования социально-ориентированных некоммерческих организаций	40
Заключение	42

ВВЕДЕНИЕ

Сегодня в России есть множество примеров муниципальных образований, органы местного самоуправления которых показывают высокую эффективность в своей практической деятельности, обеспечивают качество жизни в городах и поселках, создают комфортную среду для социальной и профессиональной самореализации граждан. Помнят, что муниципалитет – это, прежде всего люди, живущие в нём.

Люди могут и хотят участвовать в решении вопросов местного значения. И происходит это, когда муниципальная власть бережно относится к их инициативам, поддерживает их, реализует совместные проекты.

Очевидно, что сейчас, когда у граждан постепенно начинает проявляться интерес к непосредственному участию в осуществлении местного самоуправления, назрела необходимость в серьезной и широкой дискуссии по проблематике ТОС. В связи с этим следует не только распространять положительный опыт создания ТОС, но и говорить о негативном опыте становления этой формы непосредственного осуществления местного самоуправления во избежание повторения ошибок.

Анализ современной ситуации показывает, что наибольших результатов в улучшении качества жизни граждан удастся достигнуть именно в тех регионах страны, где государственная власть и органы местного самоуправления, действуя в рамках отведенной им компетенции, имеют единообразное понимание поставленных задач, объединяют усилия по их реализации и опираются на широкую поддержку населения

Судя по данным исследования, проведенного журналом «Муниципальная Россия», одной из самых серьезных проблем в реализации муниципальной реформы руководители местного самоуправления называют недостаточно активное участие населения в решении вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления должны проводить постоянную работу, направленную на повышение интереса населения к жизнедеятельности территории, включения его в процессы развития муниципального образования. Для этого необходимо создавать условия для участия общественности в выработке, принятии и реализации решений; организовывать в муниципальных образованиях специальные семинары и тренинги, стимулирующие появление групп муниципальных активистов; работать с молодежью, разрабатывать специальные молодежные программы; развивать детские общественные организации и объединения и т.д.

В целом ряде муниципалитетов многое делается в этом направлении.

Губернатор Ставропольского края В.В. Владимиров объявил Проект «2017 год – Год местных инициатив».

1. ФЕДЕРАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ФОРМАХ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Конституция РФ (ст. 130 п. 2) предусматривает, что местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления через выборные и другие формируемые органы местного самоуправления. Тем самым предусмотрены две основные группы форм осуществления населением местного самоуправления:

- первая включает формы непосредственной демократии, когда сам гражданин непосредственно принимает участие в решении того или иного вопроса;

- вторую группу составляют формы представительной демократии – выборные и другие органы местного самоуправления, когда участие гражданина состоит в выборах своих представителей для решения вопросов местной жизни.

Формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления являются:

- местные референдумы;
- муниципальные выборы;
- голосования по отзыву депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, по вопросам изменения границ и преобразования муниципальных образований;
- сходы граждан в малых муниципальных образованиях.

Ко второй группе относятся: участие в опросах граждан по различным вопросам местной жизни, собрания и конференции (собрания делегатов), публичные слушания, правотворческая инициатива граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления, мирные массовые акции населения, а также разнообразные формы территориального общественного самоуправления.

Участие граждан в местном самоуправлении основано на принципах законности и добровольности. Государственные органы и их должностные лица, а также органы и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать населению в осуществлении им местного самоуправления и участии в его осуществлении.

Формам гражданского участия в местном самоуправлении посвящена отдельная глава в Федеральном законе № 131-ФЗ (глава 5). Указанный закон регулирует применение форм гражданского участия достаточно подробно и содержит нормы, обеспечивающие участие населения в осуществлении местного самоуправления даже в случае отсутствия необходимых региональных и муниципальных правовых актов в данной сфере.

В соответствии с главой 5 Федерального закона № 131-ФЗ предусматриваются следующие формы непосредственного осуществления

населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления:

- местный референдум;
 - муниципальные выборы;
 - голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
 - сход граждан;
 - правотворческая инициатива граждан;
 - территориальное общественное самоуправление;
 - публичные слушания;
 - собрание граждан;
 - конференция граждан (собрание делегатов);
 - опрос граждан;
 - обращения граждан в органы местного самоуправления;
 - другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении.
- Каждую форму следует рассмотреть более подробно.

2. ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ

2.1 Местный референдум

Высшая форма народовластия на муниципальном уровне – местный референдум, проводимый в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения. Его решения не нуждаются в утверждении какими-либо органами и должностными лицами, подлежат обязательному исполнению на территории муниципального образования и могут быть отменены только другим референдумом.

Решение о проведении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования по собственной инициативе, инициативе населения, избирательных объединений или главы местной администрации. Порядок проведения местного референдума определяется Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ.

В местном референдуме имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом. Он проводится на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на местный референдум.

Инициаторы назначения местного референдума:

- граждане Российской Федерации, имеющие право на участие в местном референдуме;
- избирательные объединения, иные общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом;
- представительный орган муниципального образования и глава местной администрации совместно.

Условия назначения местного референдума:

- по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений – сбор подписей в поддержку данной инициативы; количество подписей устанавливается законом субъекта Российской Федерации (не может превышать 5 % от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законом); оформление инициативы – в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации;
- по инициативе представительного органа муниципального образования совместно с главой местной администрации – оформление

правовыми актами представительного органа муниципального образования и главы местной администрации.

Если принятое на референдуме решение противоречит действующему законодательству, оно может быть опротестовано органами прокуратуры и отменено в судебном порядке.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежит официальному опубликованию (обнародованию). Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение решения, принятого на местном референдуме, в соответствии с разграничением полномочий между ними.

2.2 Муниципальные выборы

Муниципальные выборы проводятся с целью избрания депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Выборы назначаются представительным органом местного самоуправления в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. При отсутствии решения представительного органа выборы могут быть назначены муниципальной избирательной комиссией или судом. Гарантии избирательных прав граждан устанавливаются федеральными законами. В соответствии с ними органы государственной власти субъектов РФ вправе устанавливать порядок проведения муниципальных выборов: порядок назначения и объявления даты выборов, составления списков избирателей, регистрации кандидатов, проведения предвыборной агитации, правил голосования на избирательных участках, подсчета голосов и установления результатов выборов.

2.3 Сходы граждан

В муниципальных образованиях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек может не создаваться представительного органа местного самоуправления, функции которого выполняет сход граждан. Он созывается главой муниципального образования самостоятельно или по инициативе не менее 10 жителей и правомочен при участии более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом. Решения схода считаются принятыми, если за них проголосовало более половины участников схода. Эти решения подлежат обязательному опубликованию (обнародованию) и исполнению.

В случае если глава муниципального образования не созывает сход граждан, собрать группу жителей поселения не менее 10 человек и потребовать созыва схода граждан (лучше в письменном виде, с копией и официальной регистрацией). Если глава муниципального образования после этого не созовет сход граждан, обратиться в суд и инициировать голосование по его отзыву.

Правовое регулирование схода граждан:

- 1) Конституция Российской Федерации;

- 2) Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- 3) устав муниципального образования.

Использование законодателем одинакового названия для двух различных механизмов – схода как способа осуществления местного самоуправления (выносящего обязательные решения) и схода как консультативного органа (собрания) ведет нередко к ошибкам правоприменения. Органы местного самоуправления смешивают разные формы непосредственной демократии, в т. ч. такие как сход и собрание, пытаются проводить сходы в муниципальных образованиях с числом жителей более 1500 чел., проводят сходы при низкой явке, неправильно оформляют решения, принятые на сходах граждан.

Пример использования схода граждан как консультативного органа (собрания).

В селе Хомутино Увельского района Челябинской области после избрания муниципального совета депутаты приняли решение согласовать с жителями порядок решения важнейших вопросов. Процедуру согласования избрали простую и оптимальную. В первую очередь, дали объявление в сельской газете «Хомутининский вестник» о сходе жителей для обсуждения этих приоритетов. Собранным представили 31 предмет ведения, определенных законом о местном самоуправлении. Разбили всех участников схода по группам по количеству предметов ведения. И группы отправились обсуждать по своим направлениям, что должно быть сделано в селе в первую очередь.

Затем результаты обсуждения и предложения групп были рассмотрены на заседании муниципального совета, который обработал материалы и подготовил перечень основных необходимых мероприятий. В перечень вошли грейдирование дорог, строительство церкви, проведение газопровода, водопровода и канализации. И все это ранжировано по приоритетам. Список был опубликован в «Хомутининском вестнике». Учитывая мнение жителей поселка, муниципальный совет впоследствии принимал соответствующие решения.

2.4 Правотворческая инициатива граждан

Цель выдвижения правотворческой инициативы – внесение в органы местного самоуправления проекта муниципального правового акта.

С правотворческой инициативой выступает инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может превышать 3 % от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Проект муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта.

Срок рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан – в течение трех месяцев со дня его внесения.

Представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта.

В случае если принятие муниципального правового акта, проект которого внесен в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, относится к компетенции коллегиального органа местного самоуправления, указанный проект должен быть рассмотрен на открытом заседании данного органа.

Информирование граждан о принятом решении – мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

Правовое регулирование правотворческой инициативы граждан:

- 1) Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- 2) нормативный правовой акт представительного органа муниципального образования.

Для активизации использования данного механизма участия граждан предлагается, в частности, установить, что проекты правовых актов, внесенных в порядке правотворческой инициативы, должны быть обнародованы до их рассмотрения принимающим эти акты органом или должностным лицом.

Представляется, что нормы, устанавливающие определенные гарантии гражданам должны быть закреплены на федеральном уровне, а иные вопросы, касающиеся содержания и работы с проектами муниципальных правовых актов, внесенными в порядке правотворческой инициативы гражданами, могут регулироваться на локальном уровне с соблюдением норм федерального законодательства.

Для эффективности реализации правотворческой инициативы требуется установление в каждом муниципальном образовании процедуры внесения населением и рассмотрения органами местного самоуправления проектов правовых актов, требований к оформлению вносимых документов, порядка создания инициативных групп.

Применительно к требованию о минимальном числе граждан, которые вправе выступить с правотворческой инициативой, существующая федеральная норма о том, что устанавливаемая муниципальным правовым актом минимальная численность инициативной группы не может превышать 3% от числа избирателей, представляется не вполне обоснованной. Установление такого высокого порога ведет к отказу населения от использования этой важной формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Нередко и один-единственный специалист в своей области – житель муниципального образования может подготовить и внести такой проект правового акта, который позволит разрешить имеющуюся проблему или урегулировать сложные

общественные отношения на муниципальном уровне. Не отрицая в принципе возможности введения ограничений минимальной численности инициативной группы граждан, чья правотворческая инициатива в обязательном порядке должна быть рассмотрена органами местного самоуправления, полагаем необходимым снизить порог численности инициативной группы, который к тому же может быть дифференцирован для крупных, средних и малых муниципальных образований.

3. ФОРМЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ

3.1 Территориальное общественное самоуправление

3.1.1 Основы ТОС и характеристика общественных объединений

ТОС – один из самых эффективных инструментов для диалога между властью и жителями.

Территориальное общественное самоуправление – самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Таблица 1 - Основы ТОС

1. Правовые основы ТОС	законодательство РФ, законодательство субъектов РФ, правовые акты органов местного самоуправления, устав ТОС
2. Организационные основы	порядок образования ТОС, формы, структуры, состав ТОС, функции ТОС
3. Экономическая основа ТОС	собственность ТОС, смета /бюджет/ ТОС, имущество, переданное ТОС в управление, иная собственность, служащая удовлетворению потребностей жителей территории
4. Территориальная основа	микрорайон, жилой, многоквартирный комплекс, квартал, улица, двор, дом, поселок, деревня

Правовые основы организации территориального общественного самоуправления составляют:

- Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
- Закон Ставропольского края от 02 марта 2005 г. № 12- КЗ «О местном самоуправлении в Ставропольском крае».

Субъектами ТОС являются добровольные объединения граждан.

Общие признаки организации добровольных объединений граждан:

- высший орган управления - общее собрание (конференция) граждан;
- формируется коллегиальный исполнительный орган управления – совет (комитет), возглавляемый председателем;
- формируется контрольно-ревизионный орган.

Домовые (уличные) комитеты. Как правило, работают без образования юридического лица. В последнее время наметилась тенденция активизации деятельности данных структур. Это связано с проходящей реформой ЖКХ.

Домовые и уличные комитеты создаются, как правило, стихийно, собраниями инициативных групп из числа жителей. Их основные функции - вопросы благоустройства и взаимодействия со структурами ЖКХ. Они не претендуют на целевое финансирование из бюджета и занимаются

аккумуляцией собственных усилий для решения вопросов благоустройства и лоббирования собственных интересов в подразделениях ЖКХ. Домовые и уличные комитеты часто выступают как заказчики ряда общественно-полезных работ и мероприятий (от мелкого ремонта и содержания инфраструктуры домов до охраны общественного порядка).

Таблица 2 - Характеристики общественных объединений

Критерии	Территориально-административное общественное объединение	Территориально-функциональное общественное объединение
Правовая основа деятельности	Законодательство о местном самоуправлении	Законодательство об общественных объединениях
Определение территориальных масштабов деятельности	Территория устанавливается с учетом мнения населения по согласованию с органами местного самоуправления На одной территории может действовать только одно территориально-административное общественное объединение	Решение о территориальных масштабах деятельности принимается самостоятельно учредителями общественного объединения На одной территории могут действовать несколько территориально-функциональных общественных объединений
Учредители	большинство граждан, проживающих на данной территории и обладающих избирательным правом	Создается по инициативе не менее трех граждан
Регистрирующий орган	Регистрируется в органах местного самоуправления	Регистрируется в органах юстиции
Пределы представления интересов целевой группы	Вправе представлять и защищать интересы населения данной территории в государственных и негосударственных организациях	Представляет интересы населения настолько, насколько это определено в уставе
Обладание властными полномочиями	Вправе приобретать распорядительные полномочия по решению вопросов местного значения, делегируемых или передаваемых органами власти	По общему правилу не обладает полномочиями органов власти

Широко распространенными формами ТОС являются новая организационно-правовая форма некоммерческих корпоративных организаций России (юридических лиц), объединяющая владельцев любых типов недвижимости – Товарищество собственников недвижимости (ТСН)

С 1 сентября 2014 года в форме **товарищества собственников недвижимости (ТСН)** создаются все новые объединения собственников:

- помещений в здании (в т. ч. в многоквартирном доме),
- помещений в нескольких зданиях,

- жилых домов,
- дачных домов,
- садоводческих земельных участков,
- огороднических земельных участков,
- дачных земельных участков,
- и т.п.

Изменения, внесенные Федеральным законом от 05.05.2014 N 99-ФЗ в главу 4 «Юридические лица» части первой ГК РФ, коснулись не только всех юридических лиц, но и практически всего населения страны, несмотря на то, что перерегистрация существующих объединений не требуется.

ТСН - это корпоративная организация, учредители (участники) которой обладают правом участия (членства) в ней, формируют ее высший орган и приобретают корпоративные (членские) права и обязанности в отношении созданного ими юридического лица (п. п. 1, 2 ст. 65.1 ГК РФ). Правовое регулирование вопросов создания и деятельности ТСН в настоящее время осуществляется ст. ст. 123.12 - 123.14, а также ст. ст. 65.1 - 65.3 ГК РФ. В комментариях к ГК РФ указывается, что поскольку в настоящее время развернутая регламентация организации и деятельности существует только применительно к одному виду товариществ собственников недвижимости - товариществу собственников жилья (далее - ТСЖ), необходимо наряду с ГК РФ использовать нормы раздела VI ЖК РФ по аналогии.

Территориальное общественное самоуправление значительно уступает потенциалу ТСН, поскольку не функционирует на профессиональной основе, не имеет стабильного независимого источника финансирования, опирается только на энтузиазм отдельных активистов.

3.1.2 Принципы, функции, порядок формирования ТОС

Принципы ТОС включают:

- широкое участие населения в выработке, принятии и реализации решений по вопросам местного значения;
- самостоятельность ТОС в пределах своих полномочий;
- выборность органов ТОС, их подконтрольности и подотчетности населению;
- открытость и публичность деятельности органов ТОС, учета ими общественного мнения;
- законность их деятельности;
- сочетание интересов ТОС с интересами муниципального образования;
- защита прав и интересов населения.

Функции ТОС

- обеспечение участия жителей территории в решении вопросов местного значения;
- управление собственностью и финансовыми средствами ТОС;
- участие в обеспечении охраны общественного порядка;

- участие в обеспечении комплексного развития собственной территории;
- защита интересов и прав ТОС;
- участие в обеспечении удовлетворения потребностей жителей в товарах и услугах.

Порядок формирования ТОС

Создание органов общественного самоуправления осуществляется инициативными группами граждан (оргкомитетами), представителями общественных объединений.

Этапы формирования ТОС:

1. Появление идеи о ТОС.
2. Организация инициативной группы.
3. Проведение агитационных собраний на территории.
4. Подготовка проектов учредительных документов и учредительного собрания (схода), конференции.
5. Проведение учредительного собрания (схода), конференции по выборам органов ТОС и утверждение учредительных документов.
6. Регистрация учредительных документов.
7. Определение помещения для ТОС.
8. Распределение обязанностей между членами органа ТОС.
9. Составление плана работы органа ТОС.
10. Заключение договора с органами местного самоуправления.
11. Разработка документов регламентирующих деятельность органов ТОС.
12. Разработка плана социально-экономического развития территории.
13. Привлечение общественных организаций и населения к реализации плана социально-экономического развития территории.
14. Составление социально-экономического паспорта территории.
15. Деятельность органа ТОС по решению местных проблем.

ТОС за два с лишним десятилетия зарекомендовало себя как наиболее простая, понятная и близкая людям форма решения местных проблем, связанных с местом их проживания:

- вопросов контроля качества услуг ЖКХ;
- благоустройства;
- улучшения качества среды обитания;
- организации культурных и спортивных клубов, кружков, секций;
- проведения массовых соседских и межтосовских мероприятий;
- работы с пенсионерами, детьми и подростками, мигрантами;
- организации досуга и отдыха;
- занятости населения, социализации и толерантности.

Современные ТОС сосредоточены на просветительской, медиаторской (разрешение конфликтов) и контрольной деятельности, исполняют функции распространения информации, воспитания жителей (соседей), защиты

их интересов, представительства и продвижения интересов своих локальных сообществ.

Примеры эффективного использования ТОС в муниципальной практике

В Вологде система позволяет привлекать к работе много активных горожан. Создана система ТОС в нескольких уровнях.

На первом — нижнем — уровне создано и действует более 2000 советов многоквартирных домов.

На втором уровне советы многоквартирных домов объединены в ТОСы. Их сейчас в Вологде 31. Кроме представителей советов домов в них входят депутаты, лидеры общественного мнения, представители бизнеса. На третьем уровне руководители ТОСов работают с Общественным советом города. Это экспертная площадка, где обсуждаются инициативы районов. Совет составляет рейтинг городских проблем, аккумулирует общественное мнение, становится его выразителем для городской власти. Ни одно важное решение в городе не принимается без одобрения Общественного совета города.

Созданы **центры по работе с населением**. Организационно это одно казенное учреждение с десятью филиалами. Штат — 20 человек. **Задачи центров** — организовать процессы, привлечь к решению городских проблем жителей, обучить их методам совместной работы. По функционалу эти центры выполняют роль территориальных администраций.

В центрах работает **Школа правовой и коммунальной грамотности**. В 2015 г. ее бесплатные курсы посетили более 4 тыс. чел. Центры организуют культурные и спортивные мероприятия. На их базе работают десятки кружков для всех членов семьи.

А еще центры — это места для встреч активных жителей, площадки, на которых формируется деятельное гражданское общество. Здесь люди обсуждают свои идеи, разрабатывают новые проекты.

Архангельская область. Проекты ТОС финансируют из средств местного бюджета, предусмотренных законом о бюджете на текущий год. Региональные власти также выделяют субсидии при условии софинансирования из местных бюджетов и привлеченных средств. Областная доля в финансировании каждого проекта не превышает 50 процентов.

С 2007 года работает Совет по ТОС при губернаторе Архангельской области. С 2008 года проблемы и перспективы ТОС обсуждаются на межрегиональных мероприятиях: семинарах, конференциях, фестивалях. В феврале 2013 года принят областной закон «О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Архангельской области».

В Новосибирске сегодня 88 советов микрорайонов и более 16000 старших по домам, по подъездам, председателей уличных комитетов и других активистов. Они занимаются благоустройством, оказывают помощь ЖЭУ, проводят культурно-массовые и спортивные мероприятия, ведут социальную работу с ветеранами, инвалидами, малоимущими, молодежью. В городе действует консультативный Совет по территориальному общественному самоуправлению. Актив ТОС участвует в совещаниях у глав районных администраций и ЖЭУ, вносит свои предложения при формировании планов социально-экономического развития территорий.

Активисты ТОС выступают общественными контролерами, без подписей которых не будут приняты работы по ремонту внутриквартальных проездов и благоустройству. При подготовке к зиме ТОСовцами проводятся рейды и обследования жилых домов

3.1.3 Организация ТОС в населенных пунктах, не являющихся поселениями

Предлагаемая система территориальной организации местного самоуправления имеет структуру:

- базовый уровень местного самоуправления — городские и сельские поселения, организующие предоставление жителям основной части муниципальных услуг;
- верхний уровень – городские округа и муниципальные районы, организующие предоставление на их территориях сложных и высокотехнологичных муниципальных услуг, исполнение отдельных государственных полномочий, переданных на муниципальный уровень. На территориях городов — центров городских округов функции базового и верхнего уровней могут совмещаться, а в крупных городах с районным делением часть функций передаваться районам;
- нижний уровень – сельские населенные пункты, не являющиеся поселениями, и органы ТОС на части территорий иных населенных пунктов, организующие предоставление ряда первичных муниципальных услуг на основе самоорганизации жителей.

Населенные пункты, **не являющиеся поселениями**, могут быть разными: по численности жителей, экономической базе, наличию объектов социальной и инженерной инфраструктуры. Но в каждом из них живут люди, есть своя жизнь, а значит, кто-то должен представлять и защищать интересы этих жителей перед органами власти.

Как может быть организовано самоуправление в сельских населенных пунктах, не являющихся поселениями? Федеральный закон № 131-ФЗ (ч. 3 ст. 27) рассматривает только одну форму непосредственной демократии – территориальное общественное самоуправление (ТОС), но не исключает и иные формы (ст. 33 Федерального закона № 131-ФЗ). Поэтому предлагается в сельских населенных пунктах, не являющихся поселениями, – *воссоздание в полном объеме института сельских старост* (при числе жителей более 50 или 100) *и общественных советов* при них. Но старост не в виде бесправных помощников администраций поселений, а избираемых жителями, ответственных перед ними, наделенных административными полномочиями и ресурсами и связанных с органами местного самоуправления поселения, на территории которого находится населенный пункт. Эти отличия выделяют населенный пункт в особую форму самоорганизации граждан – общинное самоуправление, а организационно-правовую форму таких населенных пунктов в общины, хотя могут быть и другие названия.

Общие требования. Старосты и общественные советы населенных пунктов должны избираться жителями на собраниях (конференциях) и быть их законными полномочными представителями. Староста должен иметь удостоверение, подписанное главой сельского поселения, в состав которого

входит населенный пункт. В зависимости от числа жителей староста может работать на общественных началах или на платной основе по срочному трудовому договору за счет бюджета поселения. Как минимум старосте должны компенсироваться расходы, связанные с исполнением его полномочий, например, поездки в административный центр поселения, канцелярские расходы, телефон и др.

В особо малых населенных пунктах в зависимости от конкретных условий могут избираться помощники старост, т. е. один староста на несколько близлежащих малых населенных пунктов.

Финансовое обеспечение сельских населенных пунктов, не являющихся поселениями. В качестве составной части бюджетов поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями (ч. 1 ст. 52 Федерального закона № 131-ФЗ). На основе предложений старосты (общественного совета) представительный орган поселения утверждает смету доходов и расходов и (или) адресную программу населенного пункта.

Контроль за соответствием деятельности общественного совета и старосты действующему законодательству и муниципальным правовым актам осуществляют органы местного самоуправления поселения. Смету доходов и расходов должен иметь каждый населенный пункт с числом жителей свыше 100 или даже 50. В пределах этой небольшой суммы жители должны иметь право самостоятельно решать, на что ее потратить: засыпать участок дороги, пробурить водопроводную скважину или отремонтировать крышу в клубе. Осуществлять кассовые операции по сметам населенных пунктов и вести бухгалтерскую отчетность могли бы финансовые органы поселений.

Накопленный опыт самоорганизации сельских жителей в стране пока еще невелик, а правовая база не сформирована. Работу необходимо активизировать, в т. ч. в части проведения социологических опросов и исследований, обучения старост населенных пунктов основам муниципального управления с выдачей соответствующих документов. Для реализации этих задач необходима организационная и финансовая поддержка органов государственной власти субъектов РФ.

3.1.4 Тенденции развития и проблемы функционирования ТОС

Сегодня наметились две тенденции. В сельских поселениях местные органы власти по-прежнему придают большое значение деятельности ТОС, стремятся развивать их и помогать. В городских муниципалитетах (особенно крупных городах), напротив, наблюдается охлаждение к этой форме непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

Это происходит потому, что в районах многоэтажной жилой застройки функции управления жилищным фондом осуществляют товарищества собственников недвижимости (ТСН). Поэтому в таких домах создавать ТОС

нецелесообразно: неизбежно возникает дублирование, смешение полномочий и ответственности ТОС и ТСН. *Самым правильным в такой ситуации было бы создание ТОС целых микрорайонов и организация их деятельности с опорой на советы многоквартирных домов. В такие ТОС могли бы войти по одному председателю от каждого совета дома. В результате получилась бы очень сильная общественная структура.*

Как сельские, так и городские ТОС нуждаются в поддержке органов власти. Руководители ТОС **в числе главных трудностей отмечают недостаток финансовых ресурсов**. В Федеральном законе № 131-ФЗ закреплено, что основным источником средств ТОС являются собственные средства их участников, а также средства местных бюджетов, которые могут быть им перечислены по договорам с органами местного самоуправления. Заключение таких договоров является весьма сложной и длительной процедурой, потому что выделение средств из местного бюджета происходит в порядке, установленном Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». **Это предполагает наличие у ТОС статуса юридического лица, а также соблюдение весьма сложных процедур.** Поэтому получила распространение практика предоставления финансовой помощи ТОС **через гранты**. В этом случае статус юридического лица для ТОС необязателен, и в оказании помощи ТОС (особенно в сельских поселениях) активно участвуют органы государственной власти субъектов РФ.

Пример использования грантовой системы для финансирования ТОС

Интересен опыт правительства **Воронежской области** поддержки ТОС через гранты на реализацию местных инициатив по заявкам.

Эти заявки выбираются на конкурсной основе Общественным советом ассоциации «Совет муниципальных образований Воронежской области». Заявка подается ТОС на стандартном бланке, который размещен на официальном портале правительства Воронежской области, на специальный электронный адрес. Она должна представлять собой план (проект) решения определенной проблемы, важной для жителей ТОС.

К заявке прилагается:

- описание порядка реализации плана (проекта);
- обоснование объема и стоимости необходимых материалов;
- эскизы, чертежи, схемы;
- заверенная копия устава ТОС, иных документов, подтверждающих статус органа ТОС, его контактные телефоны.

Предполагается, что органы ТОС смогут предоставить для реализации данного плана (проекта) определенную технику, инвентарь, материалы, а население — денежные средства, собственную технику, оборудование, трудовые ресурсы. Недостающие для реализации местной инициативы материалы, работы, услуги закупаются за счет средств гранта, полученного от ассоциации «Совет муниципальных образований Воронежской области».

После рассмотрения заявок Общественным советом ассоциации отбираются те из них, на реализацию которых будут выделены средства. ТОС — победители конкурса представляют в ассоциацию в бумажном виде все те документы, которые направлялись ими в электронной форме. Заключается договор поручения с ассоциацией на реализацию

проекта ТОС. Органы ТОС предоставляют в ассоциацию счета к оплате материалов, товаров и услуг, необходимых для реализации проекта, фотоотчет состояния территории (мест, объектов и т. д.) до начала реализации инициативы органа ТОС. Ассоциация выдает органам ТОС доверенности на получение материалов.

Силами ТОС и населения осуществляются мероприятия, предусмотренные планами (проектами). В ходе их реализации выполняется фото- и видеосъемка территории, объектов для последующего формирования отчета. После окончания работ органы ТОС заполняют отчетную документацию и сдают ее в центр методической поддержки ТОС ассоциации «Совет муниципальных образований Воронежской области».

В 2015 г. в ассоциацию в рамках конкурса общественно полезных проектов ТОС поступило более 350 заявок из сельских поселений области. Из них Общественным советом по ТОС выбраны 169, по которым выделены гранты. Из бюджета области на финансирование данных проектов было выделено 20 млн руб. С помощью таких грантов сельские органы ТОС решили свои проблемы: отсыпку сельских дорог, благоустройство детских и спортивных площадок, памятников, скверов, кладбищ, остановок общественного транспорта, ремонт дорог, мостов, тротуаров и др.

В конкурсе не участвовали представители ТОС городского округа г. Воронеж. Это представляется справедливым, потому что помощь из областного бюджета должна идти в первую очередь самым слабым и нуждающимся муниципальным образованиям. Крупные города могут и должны оказывать помощь своим органам ТОС за счет собственных бюджетных средств.

Однако практика показывает, что в крупных городах поддержке общественного участия в местном самоуправлении уделяется слишком мало внимания.

Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 224-ФЗ) предоставляет новые возможности для развития сотрудничества органов государственной власти и органов местного самоуправления с органами ТОС. В соответствии со ст. 3 этого закона **муниципально-частное партнерство** – это юридически оформленное на определенный срок, основанное на объединении ресурсов и распределении рисков сотрудничество публичного партнера с одной стороны и частного партнера с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенном для привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества.

Публичным партнером может выступать как Российская Федерация, субъект РФ, так и муниципальное образование, от имени которых выступает высшее должностное лицо или уполномоченный орган публичной власти.

Частный партнер – это российское юридическое лицо, с которым заключено соглашение.

Для того чтобы участвовать в отношениях государственно-частного или муниципально-частного партнерства, ТОС должен обладать статусом юридического лица. Статья 5 Федерального закона № 224-ФЗ закрепляет

перечень юридических лиц, которые не могут являться частными партнерами, но на ТОС данные ограничения не распространяются.

Органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления целесообразно разработать методические рекомендации для руководителей органов ТОС с разъяснениями условий и возможностей участия ТОС в государственно-частном и муниципально-частном партнерстве. Логично будет, если это сделают советы муниципальных образований субъектов РФ, поскольку они могут привлечь для этого соответствующих специалистов.

Проблемы ТОС и варианты решения

На слуху, увы, не только положительные примеры работы ТОС. Эта форма участия населения в осуществлении местного самоуправления в ряде мест существует формально и практически не действует. Тому есть несколько объяснений:

- низкая активность жителей муниципальных образований;
- низкая подготовка руководителей и актива ТОС и, как следствие, отсутствие у представителей ТОС навыков выбора направлений деятельности, планирования, разработки программ и проектов;
- слабая информированность населения о работе ТОС;
- отсутствие механизмов взаимодействия между ТОС и государственными (муниципальными) органами власти;
- неготовность и незаинтересованность муниципальных руководителей в стимулировании и поддержке развития ТОС;
- недостаточное использование потенциала ТОС для решения насущных проблем местной жизни.

Решение этих проблем невозможно без постоянной, целенаправленной и планомерной работы по развитию ТОС. Реальным стимулом может стать включение в систему показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, показателя, характеризующего уровень развития ТОС в муниципальных образованиях.

ТОС - не просто общественная деятельность, самоорганизация граждан, а деятельность по реализации инициатив граждан, связанная с осуществлением местного самоуправления, предметом которой являются вопросы местного значения. В то же время ТОС не решают вопросы местного значения в смысле принятия общеобязательных решений, норм, управления. Основной формой осуществления ТОС является собственная деятельность граждан.

Так как ТОС – реализация собственных инициатив граждан, на него не могут быть возложены органами местного самоуправления (органами государственной власти) какие-либо обязанности. Кроме того, реализация собственных инициатив не предусматривает обязанности финансовой и материальной поддержки этих инициатив со стороны органов местного самоуправления. В то же время организационная поддержка ТОС должна осуществляться.

Исходя из этого, правовое регулирование ТОС, лишь устанавливающее порядок регистрации ТОС, требования к его уставу, порядок создания органов ТОС и полномочия собрания не может обеспечить стимулирование самоорганизации граждан и эффективное функционирование ТОС, поскольку посредством проведения собраний и конференций граждан, а также создания органов ТОС нельзя улучшить благоустройство территории, обеспечить организацию досуга детей и взрослых, реализовать собственные инициативы в иных вопросах местного значения. Поэтому представляется, что федеральное законодательство должно обеспечить условия для реализации гражданами собственных инициатив в вопросах местного значения и, в первую очередь, установить гарантии его осуществления и механизм взаимодействия органов местного самоуправления и ТОС.

С этой целью, в частности, *представляется целесообразным законодательно закрепить как минимум следующие права ТОС:*

- самостоятельно определять направления своей деятельности в пределах решения вопросов местного значения, включая принятие программ своей деятельности;
- кооперировать на добровольной основе средства граждан для реализации собственных инициатив в вопросах местного значения;
- заказывать выполнение работ, оказание услуг, необходимых для реализации собственных инициатив в вопросах местного значения;
- осуществлять общественные работы, обеспечивающие решение вопросов местного значения (можно предусмотреть предварительное согласование этих работ с органами местного самоуправления).

В случае если для реализации собственных инициатив граждан требуется их организованное участие в гражданских правоотношениях, они вправе создать юридическое лицо. Указание в Федеральном законе № 131-ФЗ на регистрацию ТОС в организационно-правовой форме некоммерческой организации не только не решает проблемы, но и вызывает существенное недоумение с юридической точки зрения, так как данный закон не определяет вид организационно-правовой формы некоммерческой организации, в которой может создаваться ТОС. Необходимо как минимум определить эту организационно-правовую форму. При этом не исключено, что специфика ТОС потребует введения самостоятельной организационно-правовой формы или адаптации под ТОС одной из существующих форм некоммерческих организаций.

В январе 2016 года в Москве состоялась первая учредительная конференция общероссийской Ассоциации ТОС.

Идея создания общероссийской Ассоциации территориального общественного самоуправления назревала давно. В работе конференции приняли участие представители 67 субъектов Российской Федерации. Инициатором проведения конференции выступил Общероссийский Конгресс муниципальных образований. По своей сути ТОСы призваны

содействовать реализации прав и свобод гражданина по месту жительства и формировать партнерские отношения населения и местных органов власти. Поэтому Общероссийский Конгресс муниципальных образований – как представитель всего муниципального сообщества – выступил за всемерную поддержку территориального общественного самоуправления и инициировал объединение ТОСов в общероссийскую ассоциацию.

Из выступлений участников учредительной конференции можно было сделать вывод, что одной из основных проблем, с которыми сталкиваются ТОСы, становится не только недостаточность материальных ресурсов, но и отсутствие квалифицированной юридической и консультативной помощи. ТОСы нуждаются в обмене опытом, знакомстве с наработками коллег, совместном обсуждении и поиске решения проблемных вопросов. Поэтому в числе приоритетных направлений деятельности Ассоциации ТОС значится, к примеру, создание специализированного интернет-ресурса как средства информирования и взаимодействия и отдельных органов территориального общественного самоуправления, и межрегиональных и региональных ассоциаций. Распространению лучших практик организации и работы ТОС будет способствовать и журнал «Муниципальная Россия», издаваемый Общероссийским Конгрессом муниципальных образований.

В перспективе необходимо создание и принятие государственной программы развития ТОС, с выделением финансирования. Кроме этого, надо налаживать взаимодействие ТОС с муниципалитетами, а также с уже созданными и работающими структурами, такими как Советы муниципальных образований. Именно этим и должна заняться учрежденная Ассоциация ТОС.

О значимости проблемы говорит и тот факт, что в феврале 2016 годы был проведен съезд территориального общественного самоуправления.

На I Всероссийском съезде ТОСов (февраль, 2016) собрались около тысячи делегатов более чем из 70 регионов. В течение двух дней обсуждались вопросы развития территориального общественного самоуправления, взаимодействие ТОСов с властью, бизнесом, предложения по совершенствованию законодательства в области ТОС.

Главная идея этого съезда – обозначить перспективы развития территориальных общественных образований. Участники съезда – это практики, многие из них имеют 10-летний опыт работы с системой ТОС.

Обсуждалась на съезде и наболевшая тема дополнительного финансирования деятельности ТОСов. Все присутствующие пришли к выводу, что не стоит надеяться только на федеральный и региональный бюджеты – надо искать дополнительные источники привлечения денежных средств

– Для меня было открытием, что деньги можно зарабатывать через соцсети, – произносит Ольга Давыдова. – Например, на тематических сайтах тосовцы могут заключать договор с организаторами и выставлять свои проекты. Голосовать за них и перечислять деньги за хорошую идею могут люди из разных регионов. Таким образом можно пополнить казну ТОСа.

Татьяна Ирхина выделила другой источник финансирования.

– Мне понравилась идея взаимодействия власти, ТОСов и бизнеса, – говорит председатель ТОСа «Геолог». – Например, на территории поселения работает пекарня. Активисты-общественники должны заключить договор с руководителем производства хлебобулочных изделий. В местах реализации хлеба в конкретном селе вешается объявление: «Один рубль с сайки хлеба идет на благоустройство этого села». Пекарню это будет служить рекламой, а тосовцам – поступление денег на расчетный счет. Сельчане охотно откликаются на такие объявления.

Тема взаимодействия ТОСа и бизнеса явилась актуальной для многих регионов.

– На территориях поселений действуют предприниматели, которые должны участвовать в развитии родного села, – поясняет председатель ТОСа «Радуга», уполномоченный по ТОСам главы администрации Светлоярского района Елена Бутенко.

– Но вот что странно: многие бизнесмены даже не знают, для чего нужны ТОСы. А ведь предприниматели могут помочь не только финансами, но и подарками для детей, ветеранов, и даже саженцами.

Опыт из регионов.

На съезде было отмечено, что в Волгоградской области действует самое большое количество ТОСов в России со статусом юридического лица – 1291. Как утверждают волгоградские делегаты, многие субъекты Федерации – Бурятия, Ульяновская область – перенимают опыт региона и благодаря этому достигли хороших результатов по благоустройству своих территорий.

1291 ТОС со статусом юридического лица действует в Волгоградской области – самое большое количество в России

3.2 Публичные слушания

Публичные слушания проводятся по инициативе населения только, если эта инициатива выдвинута определенным, установленным уставом муниципального образования числом жителей, которое не может быть более установленного федеральным законом. При отсутствии необходимого числа инициаторов проведения публичных слушаний, вместо них проводятся собрания (конференции) граждан.

Цель проведения публичных слушаний – обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования.

Принятое органами местного самоуправления решение по вопросу, выносимому в обязательном порядке на публичные слушания, не может расходиться с выявленным мнением большинства. Для обеспечения максимально широкого участия граждан в таких публичных слушаниях необходимо помимо ряда организационных мер, обязательно заранее информировать граждан о том, что решение органа местного самоуправления по рассматриваемому вопросу будет принято с учетом мнения большинства участников публичных слушаний.

Если у граждан возникает потребность обсудить и другие важные для населения вопросы кроме вышеназванных, необходимо:

– сформулировать такой вопрос;

– либо обратиться в представительный орган муниципального образования или к главе муниципального образования с предложением инициировать и назначить проведение публичных слушаний;

– либо ознакомиться с процедурой инициирования публичных слушаний, установленной уставом муниципального образования и/или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования, и в соответствии с ней самостоятельно инициировать публичные слушания.

Инициаторов проведения публичных слушаний и перечень выносимых на них вопросов определяет Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ).

Инициаторы проведения публичных слушаний:

- 1) население;
- 2) представительный орган муниципального образования;
- 3) глава муниципального образования

Порядок организации и проведения таких слушаний – устав муниципального образования и (или) нормативный правовой акт представительного органа муниципального образования.

Указанный порядок должен предусматривать:

- 1) заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний;
- 2) заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта;
- 3) другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.

Учитывая положения Федерального закона № 131-ФЗ, можно выделить *два отличающихся друг от друга варианта подготовки, организации и проведения публичных слушаний.*

Первый вариант характеризуется целесообразностью *создания в муниципальном образовании специальных общественных консультативно-совещательных структур, которые будут выступать одним из ведущих «независимых» институтов, представляющих интересы (группы интересов) населения муниципального образования при подготовке и проведении публичных слушаний.* Решения представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования по всем вопросам подготовки и проведения публичных слушаний должны приниматься с учетом мнения этих совещательных органов. Такой вариант наиболее приемлем в городских округах и муниципальных районах, а также в поселениях с большой численностью населения. Вариант предусматривает не прямое через своих представителей участие заинтересованных жителей в подготовке и проведении публичных слушаний.

Второй вариант характеризуется *непосредственным участием жителей в проведении представительным органом и главой муниципального*

образования публичных слушаний. Такой вариант организации публичных слушаний наиболее приемлем для поселений и муниципальных районов с небольшой численностью населения и с компактной территорией муниципального образования.

Пример. Публичные слушания могут осуществляться с использованием телекоммуникационных возможностей. Имеется опыт Якутска, использующего для этих целей новый сервис, беспрецедентный в своем роде, который не имеет аналогов в России. Право участия жителей города в публичных слушаниях через портал One click Yakutsk закреплено решением Якутской городской Думы. Предложения и замечания, поступившие на портал, имеют такую же юридическую силу, как и внесенные в протокол при непосредственном участии в слушаниях.

Но следует помнить, что результаты публичных слушаний носят рекомендательный характер и могут не учитываться при принятии решений. Поэтому, даже если большинство жителей выскажутся против обсуждаемого проекта, их мнение могут проигнорировать.

3.3 Собрание граждан

Цели проведения собраний граждан:

- 1) обсуждение вопросов местного значения;
- 2) информирование населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- 3) осуществление территориального общественного самоуправления.

Инициаторы проведения собраний граждан:

- 1) население;
- 2) представительный орган муниципального образования;
- 3) глава муниципального образования;
- 4) уполномоченное лицо (уполномоченные лица) в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления.

Назначение собрания граждан – собрание граждан, проводимое по инициативе:

представительного органа муниципального образования – назначается представительным органом муниципального образования; главы муниципального образования – назначается главой муниципального образования; населения – назначается представительным органом муниципального образования в порядке, установленном уставом муниципального образования.

Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления – определяется уставом территориального общественного самоуправления.

Полномочия собрания граждан:

- 1) принятие обращений к органам местного самоуправления;
- 2) принятие обращений к должностным лицам местного самоуправления;

3) избрание лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Полномочия собрания граждан, проводимого по вопросам, связанным с осуществлением территориального общественного самоуправления – принятие решений по вопросам, отнесенным к его компетенции уставом территориального общественного самоуправления.

Рассмотрение обращений, принятых собранием граждан, – подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа.

Обнародование итогов собрания граждан – подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Правовое регулирование собраний граждан:

- 1) Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- 2) устав муниципального образования и/или нормативный правовой акт представительного органа муниципального образования;
- 3) устав территориального общественного самоуправления.

Порядок организации:

1. Сформулировать вопрос (вопросы), который (которые) необходимо обсудить на собрании граждан.
2. Обратиться в представительный орган муниципального образования с предложением выступить с инициативой проведения собрания граждан.
3. Обратиться к главе муниципального образования с предложением выступить с инициативой проведения собрания граждан.
4. Собрать инициативную группу и выступить с собственной инициативой проведения собрания граждан в порядке, установленном уставом муниципального образования.
5. Ознакомиться с уставом территориального общественного самоуправления (если собрание граждан необходимо провести в целях осуществления территориального общественного самоуправления) и выяснить, в каком порядке назначается собрание граждан в названных целях, после чего действовать в соответствии с этим порядком

3.4 Конференция граждан

Конференция граждан – собрание делегатов (представителей отдельных территорий), избранных на собраниях граждан.

Цели проведения конференции граждан – совпадают с целями проведения собраний граждан

В каких случаях проводятся конференции граждан – в случаях, предусмотренных:

- 1) уставом муниципального образования ,

2) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования,

3) уставом территориального общественного самоуправления.

Очевидно, что эти случаи определяются размерами территории, численностью населения, отсутствием пригодных для проведения собрания помещений, то есть технической невозможностью проведения собрания граждан.

Обнародование итогов конференции граждан – подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Правовое регулирование конференции граждан:

1) Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

2) устав муниципального образования и/или нормативный правовой акт представительного органа муниципального образования;

3) устав территориального общественного самоуправления.

Проведение конференции целесообразно предусматривать при необходимости охвата большого числа желающих участвовать в собрании и отсутствии требуемых условий его проведения. При этом на федеральном уровне необходимо установить гарантии обеспечения равенства прав граждан и недопустимости их нарушения, а также требования к правовому регулированию в уставах числа делегатов и способа их выдвижения, подтверждения полномочий, установления кворума для проведения конференции. Предлагается также предусмотреть, что конференции проводятся только в целях осуществления территориального общественного самоуправления в соответствии с его уставом либо для проведения отчетов органов местного самоуправления перед населением всего муниципального образования (в достаточно крупных муниципальных образованиях), если требуется принятие населением решения.

3.5 Опрос граждан

Опрос граждан может проводиться на всей или на части территории муниципального образования с целью выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Для этого обычно достаточно опросить некоторое количество граждан, представляющих разные слои населения, что значительно проще и дешевле по сравнению с референдумом. *Существуют технологии проведения различных устных и письменных опросов, формы анкетирования и т. д.*

В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом. Опрос граждан назначается представительным органом муниципального образования; порядок назначения и проведения опроса определяется уставом или нормативным правовым актом представительного органа местного

самоуправления. Финансирование опроса осуществляется за счет средств местного бюджета. Результаты опроса носят рекомендательный характер.

Порядок его назначения и проведения определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ. Участвовать в опросе могут жители муниципального образования, обладающие избирательным правом. Участие в нем свободное и добровольное. Опрос проводят на всей территории муниципального образования или на ее части. Результаты опроса носят рекомендательный характер.

Для организации и проведения опроса граждан Совет депутатов формирует комиссию, которая:

- организует оповещение жителей муниципального образования через СМИ о проведении опроса не менее чем за 10 дней до его начала;
- обеспечивает изготовление опросного листа по форме, установленной решением представительного органа о назначении опроса граждан;
- подводит итоги опроса;
- организует оповещение жителей муниципального образования через СМИ и Интернет о результатах опроса не позднее чем через 20 дней после его окончания;
- передает результаты опроса граждан его инициатору;
- взаимодействует с органами государственной власти и местного самоуправления, общественными и иными организациями, СМИ и др.

Вопросы, выносимые на опрос.

Опрос может быть проведен по темам, затрагивающим интересы жителей муниципального образования. Вопросы надо сформулировать так, чтобы исключалась возможность множественного толкования. То есть можно было бы дать только однозначный ответ.

Кроме того, предлагаемые вопросы не должны противоречить действующему законодательству.

Современная российская демократия пока еще далека от того, чтобы опросы жителей муниципалитетов стали привычными. Сегодня такие опросы лучше урегулированы и нормативно закреплены, чем реализованы на практике. Хотя положительный опыт уже есть. А значит, эта форма участия граждан в местном самоуправлении будет набирать обороты. Важно только сохранить доверие населения.

Какие темы для опросов выбирают города России

В Москве успешно реализуют проекты «Активный гражданин» и «Наш город». С их помощью решено уже более 8 тыс. проблем. Так, через эти порталы жители столицы выразили свое мнение по поводу продажи алкогольных энергетиков, после чего и было принято решение о ее запрете. На портале «Активный гражданин» прошло обсуждение основных этапов программы комплексного благоустройства «Моя улица». Управа района Арбат г. Москвы провела опрос по строительству в Плотниковом переулке культурного центра «Дом Булата Окуджавы». Москвичи выбирают парки для

благоустройства, голосуют за режим работы ярмарок выходного дня, обсуждают градостроительные проекты и решают другие вопросы в режиме онлайн.

В Московской области функционирует портал «Добродел». Здесь граждане могут не только поучаствовать в опросе, но и оставить сообщение о проблеме, предложение или выразить благодарность за решение конкретной проблемы. Обращения и опросы на портале «Добродел» касаются тем благоустройства и ЖКХ.

В г. Артеме организован опрос населения по поводу формата проведения Дня города. Мнения горожан разделились. Одни пожелали видеть этот праздник традиционным, с шествием и речами с трибуны. Другие захотели, чтобы этот день прошел по-иному. Так, 80 процентов опрошенных предпочли бы участвовать в выставке-экспозиции организаций и предприятий города.

Для вовлечения граждан в процесс стратегического планирования, воспитание у людей понимания того, что ответственность за будущее территории лежит на гражданах, проживающих на ней, Администрация сельского поселения Гайтерское Хабаровского края совместно с Советом депутатов проводит опросы граждан по наиболее важным вопросам жизнедеятельности села. Как правило, опросы проводятся в ходе подготовки к общим собраниям, информационным встречам с главой района, заседаниям коллегий при главе сельского поселения. Проведение опросов граждан способствует укреплению связей органов местного самоуправления поселения с населением, вовлечения населения села в решение вопросов местного значения. Многие вопросы, проблемы жителей решаются уже в ходе проведения опросов, что способствует снижению социальной напряженности в селе.

За последние 6 лет администрацией села проведено 10 опросов граждан, касающихся жизнедеятельности села:

- о самообложении граждан на благоустройство села;
- о самообложении граждан на ритуальные услуги;
- о социальной занятости населения;
- о работе сельской администрации;
- об оценке деятельности главы сельского поселения;
- о торговом обслуживании;
- о медицинском обслуживании.

По результатам проведенных опросов принимаются решения на общих собраниях граждан, коллегиях, заседаниях Совета депутатов.

Проведение опроса может стать внешним раздражителем, способствующим формированию у респондентов обобщенных взглядов на муниципальные проблемы, лучшему пониманию причин их возникновения и способов разрешения, а самое главное – оценить возможности активизации собственного участия в жизни муниципального образования.

Далеко не во всех муниципальных образованиях опросы могут быть широко использованы для решения задач органов местного самоуправления. Представляется, что опрос должен проводиться только для выявления мнения населения по особо важным проблемам, а также в тех случаях, когда законодатель установит обязательность его проведения (например, для оценки деятельности органов местного самоуправления). Для таких случаев имело бы смысл разработать на федеральном уровне типовой инструментарий проведения опросов и анализа их результатов, с тем чтобы затраты органов местного самоуправления на такую оценку (особенно проводимую для государственных органов) были минимальны.

Законодательство не дает ответа на один из основных вопросов, обеспечивающих надежность и достоверность полученных результатов - о репрезентативности выборки при проведении опроса. Без установления гарантий по обеспечению репрезентативности выборки и достоверности результатов опроса сложно рассчитывать на повсеместное получение данных, реально отражающих позицию жителей муниципального образования. Подобные гарантии (в частности, требования к репрезентативности выборки и методам проведения опроса, проводимого для оценки деятельности органов местного самоуправления) могли бы быть включены в ст. 31 Федерального закона № 131-ФЗ. В отсутствие таких гарантий альтернативой может служить использование иных форм участия жителей в оценке деятельности органов местного самоуправления.

Эффективным и целесообразным согласно опыту муниципалитетов, является проведение социологических опросов при разработке программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования, что объясняется следующими аспектами:

- *потребность в информации о явлениях и процессах, которые недоступны прямому наблюдению и не находят достаточно полного отражения в документах и статистических формах, используемых в практике муниципального управления. К таким явлениям относятся, в частности, мотивы, интересы, предпочтения людей, лежащие в основе их поведения и жизненных планов, структура взаимоотношений внутри различных групп местного населения.*

- *дает возможность по сравнительно небольшим совокупностям опрошенных судить о состоянии и тенденциях развития процессов местного сообщества.*

- *успех преобразований на местном уровне напрямую определяется тем, в какой степени разрабатываемые программы поддерживаются местным населением.*

- *Программа должна стать не только планом действий органов местного самоуправления, но и механизмом мобилизации ресурсов всего местного сообщества.*

- *жизнь в муниципальном образовании могут наладить только сами жители. Для этого они должны объединиться, и именно сотрудничество является тем универсальным ресурсом, который способен придать местному развитию необходимую динамику*

3.6 Обращения граждан в органы местного самоуправления

Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством.

Обращения граждан подлежат рассмотрению в порядке и сроки, установленные федеральным законом.

Должностные лица местного самоуправления несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Правовое регулирование рассмотрения обращений граждан:

- 1) Конституция Российской Федерации;
- 2) Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»
- 3) Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

4) законодательство субъекта Российской Федерации о порядке рассмотрения обращений граждан (возможно);

5) муниципальные правовые акты о порядке рассмотрения обращений граждан (возможно)

Работа с обращениями граждан включает следующие этапы:

- первичную оценку;
- проверку соблюдения законодательных требований к обращениям;
- определение вопросов, изложенных в обращении, и сопоставление их с компетенцией органа-адресата;
- анализ содержательной части (тематика, наличие фактов правонарушений);
- установление сроков для ответа в зависимости от статуса обратившегося;
- внутренние процедуры движения обращения при рассмотрении;
- поиск похожих или поступивших ранее аналогичных обращений;
- составление сопроводительной записки, проекта резолюции или ответа.

Первичная оценка обращения выполняется специалистом-делопроизводителем для определения данных, необходимых для регистрационного учета. Она подразумевает оценку:

- канала поступления;
- формы и вида обращения;
- статуса обратившегося;
- срока рассмотрения.

Обращения поступают не только по почте, но и в процессе личного приема граждан. А с развитием современных информационных технологий получили распространение такие каналы поступления, как:

- общественные приемные;
- горячие прямые линии;
- диалоги с населением через СМИ;
- электронные приемные;
- интернет-конференции;
- смс-акции;
- блоги должностных лиц;
- обращения через сайт, факс, электронную почту.

От вида обращения зависит, какой правовой режим при ответе на него использовать:

- рассмотрение обращения в соответствии с Законом № 59-ФЗ;
- оказание муниципальной услуги согласно административному регламенту;

предоставление информации по запросу в соответствии с Законом № 8-ФЗ.

Ограничения

Обращения граждан в органы местного самоуправления не подлежат разглашению. Нельзя обнародовать сведения, касающиеся личности автора послания, без его согласия. Но не считается разглашением информации перенаправление обращения в госорган или местную структуру власти, а также должностному лицу, компетентному в решении поставленных вопросов.

Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон № 59-ФЗ) предусматривает три вида обращений:

предложение, заявление и жалобу. Но на практике активно также используются ходатайства. Их подают по вопросам сферы деятельности органа власти и порядка предоставления государственных и муниципальных услуг.

Если обращение связано с необходимостью оказания государственной или муниципальной услуги – это обращение за услугой. Его рассматривают согласно соответствующему административному регламенту, а не положениям Закона № 59-ФЗ.

Обращение может быть и в форме запроса. Работа с запросами тоже не регулируется нормами Закона № 59-ФЗ. В данном случае нужно использовать правовой режим предоставления информации на основании статей 18–19 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее – Закон № 8-ФЗ).

Работа с запросами регулируется нормами Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»

Технологии и сроки рассмотрения обращений зависят от статуса обратившегося.

Обращения СМИ, направленные от имени редакции или журналиста, имеющего редакционное задание, подпадают под действие Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (далее – Закон № 2124-1). Для ответа на них предусмотрен сокращенный срок – семь дней. Если выдержать его не удастся, нужно выслать представителю редакции уведомление об отсрочке. Несоблюдение данных правил может повлечь негативные последствия.

Коллективное обращение – это обращение двух и более лиц. При его приеме специалист администрации обязательно должен зафиксировать в регистрационной карточке, от кого именно оно поступило. То есть его субъект. Субъекты типа «жители дома», «население», «избиратели», «активисты» без указания Ф. И. О. или названия организации рассматриваются как анонимы, и ответы на такие обращения не даются. Хотя информация, изложенная в них, обычно принимается к сведению.

Обычно электронные обращения переводят в письменную форму и рассматривают в том же порядке, что и письменные.

В письменном обращении гражданина должно быть:

- наименование органа власти, в который оно направляется, либо Ф.И.О. должностного лица и его должность
- фамилия, имя, отчество гражданина;
- почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ;
- уведомление о переадресации обращения (при необходимости);
- изложение сути предложения, заявления или жалобы;
- личная подпись и дата.

Таковы требования статьи 7 Закона № 59-ФЗ. Отсутствие перечисленных реквизитов влечет различные последствия. Например, ответ на обращение не дают, если в нем нет Ф. И. О. гражданина, его личной подписи и обратного почтового адреса.

Наличие обратного почтового адреса не считается обязательным при поступлении обращения в электронном виде с использованием электронной подписи. В этом случае нужен лишь обратный адрес электронной почты.

Как быть, если не все вопросы в компетенции

Часто обращения затрагивают широкий спектр вопросов, в том числе не входящих в компетенцию данного органа местного самоуправления. Тогда следует выделить хотя бы один вопрос, относящийся к его компетенции. Если это сделать удалось, обращение никуда не пересылают, но направляют запросы в другие органы (другим адресатам) о предоставлении информации для подготовки ответа.

А вот если в обращении нет ни одного такого вопроса, то надо определить, в чью именно компетенцию входит большинство изложенных в обращении вопросов (или хотя бы один из них). Далее в течение семи дней со дня регистрации документ перенаправляют.

Если текст письменного обращения невозможно прочесть, на него не отвечают. Об этом ставят в известность гражданина, направившего обращение (в течение семи дней со дня получения обращения). Конечно, при условии, что можно прочесть его фамилию и почтовый адрес (ч. 4 ст. 11 Закона № 59-ФЗ).

Таблица 3 - Сроки рассмотрения обращений

Вид обращения	Сроки рассмотрения
Все обращения (общий срок)	30 дней
Обращения СМИ	До семи дней, если свыше семи дней требуется для ответа, то срок определяется по общим правилам, но с обязательным уведомлением СМИ об этом на третий день с момента поступления
Обращения, перенаправленные из других инстанций	30 дней с даты регистрации у первого органа или указанный в сопроводительном письме срок

Обращения с ожидаемым сроком рассмотрения	В указанный срок либо по общему правилу (30 дней) с уведомлением о причинах изменения срока
Обращения, требующие дополнительных проверок или запросов	30 дней, продление сроков не более чем на 30 дней с уведомлением о причинах изменения сроков
Обращение, в котором обжалуется судебное решение	Семь дней с объяснением порядка обжалования
Запрос информации для подготовки ответа на обращения	15 дней с даты получения запроса

Определяем сроки для ответа на обращение

Как правило, в инструкциях и регламентах по делопроизводству указывается срок на регистрацию обращения – три дня. Обычно он исчисляется в рабочих днях. В органах, где внедрена автоматизация документооборота, иногда указывают один рабочий день.

Если ответ готовят с участием нескольких подразделений одного органа местного самоуправления, он должен пройти определенные процедуры согласования. В неавтоматизированных системах документооборота каждое подразделение использует обычную внутреннюю норму – три дня на согласование. Автоматизированная система ранжирует по приоритетности и дате рассмотрения все поступающие документы от каждого специалиста, и процессы согласования ответа идут параллельно в нескольких подразделениях.

4. ИНЫЕ ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И УЧАСТИЯ В ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИИ

К числу иных форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления можно отнести, например:

- право участвовать в заседаниях представительного органа, порядок реализации которого обычно устанавливается регламентом представительного органа;
- создание совещательных органов при органах местного самоуправления (деятельность таких совещательных органов обеспечивает оперативный учет мнения наиболее профессиональных (или наиболее уважаемых) членов местного сообщества при выработке и принятии решений органами местного самоуправления);
- общественные экспертизы (например, правовых, финансовых, организационных, социальных, экологических последствий принимаемых решений);
- постоянные или временные комиссии по различным вопросам, в которых участвуют представители общественности;
- территориальное социальное партнерство, в котором совместные проекты (решения) реализуют граждане (группы граждан), представители бизнеса и иных организаций и органы местного самоуправления;
- обращения граждан и их объединений в органы и к должностным лицам местного самоуправления (их рассмотрение детально урегулировано соответствующим федеральным законом).

Деятельность органов всех уровней публичной власти должна осуществляться при активном участии общественных объединений, с учетом интересов (потребностей) граждан РФ и под общественным контролем.

Созданные в муниципалитетах общественные (координационные) советы способствуют решению ряда задач для развития диалога между местной властью и общественностью (важнейшая из них – создание условий для участия общественности в выработке, принятии и реализации решений). Через работу в советах активные граждане, объединенные в местные некоммерческие организации, могут привлекаться к непосредственному участию на всех этапах управленческой и организационной работы местной администрации.

*Большое количество таких структур создано в муниципальных образованиях Самарской области. В Самаре созданы **общественные советы при главе города** по всем сферам деятельности администрации, в Тольятти – **Совет по взаимодействию с НКО при мэрии, Совет по молодежной политике при мэре, Совет по культуре**. В районах области созданы постоянно действующие **комиссии, Координационные Советы по важнейшим направлениям работы (Большечерниговский район); Совет по кадровой политике района (Большеглушицкий район); Межведомственный Координационный Совет по вопросам гражданского и патриотического воспитания молодежи (Богатовский район); Общественный районный Совет активистов района (Хворостянский район); Координационный Совет общественных организаций (Кинель-Черкасский район)**. В Нефтегорском районе создана **группа стратегического развития**.*

*На уровне администрации города Кирова успешно действует **Городское общественное собрание**» – консультативный орган, в котором представители НКО и бизнеса могут обсудить свои проблемы с городской властью, дать свои предложения и высказать пожелания.*

*С 1996 года эффективно работает **Томская городская палата общественности** Томская городская Палата общественности (ТГПО) – это объединение, в которое входят представители более 40 некоммерческих организаций, работающих на территории г. Томска. Сегодня правовой статус ТГПО – общественный координационно-совещательный орган при администрации города Томска. Статус установлен Положением, который утвержден правовым актом мэра города Томска. Целью ТГПО является обсуждение и разработка решений по наиболее важным экономическим, экологическим и другим социальным проблемам, которые стоят перед городом, а также участие общественности в реализации этих решений.*

В состав ТГПО входят различные организации: правозащитные, детские, экологические, молодежные, организации социальной направленности, политические партии и органы территориального общественного самоуправления, профсоюзы. Возглавляют ТГПО пять сопредседателей, избираемых самой палатой. На заседаниях ТГПО присутствуют и работают представители исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, депутаты.

ТГПО активно участвует в городских общественно-политических процессах: забастовка представителей маршрутного транспорта, проблема сохранения памятников деревянного зодчества, протест жителей общежитий и т.п. ТГПО по многим острым и дискуссионным вопросам имеет собственную точку зрения, которая отражается в решениях и обращениях палаты.

С учетом современных масштабных преобразований в различных сферах российского общества ТГПО стремится к расширению своего участия в общественно-политических событиях и процессах, в том числе, на межрегиональном и федеральном уровне. Налажен контакт с Общественной Палатой Томской области и Российской Федерации. Сопредседатели ТГПО выезжают в другие регионы Сибири и Дальнего Востока с целью обмена опытом и распространения идей гражданского общества.

Могут создаваться различные временные объединения граждан для решения актуальных проблем территориального сообщества.

Важнейшим условием осуществления не формального, а реального участия граждан в управлении делами государства является гражданский контроль власти, в том числе институт гражданской экспертизы.

Ведущими субъектами гражданской экспертизы выступают специалисты, профессионалы – члены экспертного сообщества, которые могут по заказу общественных или некоммерческих организаций профессионально оценить принципы, методы реализации, привлекаемые ресурсы и последствия предполагаемых или уже принятых органами власти и управления решений, т.е. проводить экспертизу решений проблем на соответствие интересам общества и на обоснованность, а также на возможность реализации принимаемых решений.

Однако реальные механизмы привлечения как непосредственно граждан, так и их представителей – экспертов – к оценке принимаемых решений разработаны недостаточно. Во-первых, отсутствует законодательная база для проведения подобной экспертизы. Имеющиеся проекты федеральных законов «Об общественной экспертизе», «Об

общественной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» существуют лишь на бумаге. Во-вторых, даже несмотря на наличие ряда механизмов, обеспечивающих возможность оценки гражданами определенных решений органов власти и управления на местах, к которым относятся общественные приемные, общественные палаты, взаимодействие органов власти с партиями, общественными и профессиональными организациями, проведение опросов общественного мнения, мониторингов, существуют разнообразные социальные барьеры, затрудняющие использование населением данных каналов реализации контроля за деятельностью власти и оценки ее действий.

Гражданская экспертиза – независимый от органов государственной власти анализ социально значимых практик с точки зрения их соответствия общественному интересу. Гражданская экспертиза проводится в интересах граждан (структур гражданского общества), при этом последние рассматриваются как выразители интересов множества граждан, что облегчает оценку и учет этих интересов экспертами.

Более детальное исследование проблем организации гражданской экспертизы в условиях местного самоуправления предполагает построение структурно-функциональной, динамической и факторной модели данного процесса.

В структуре гражданской экспертизы можно выделить следующие компоненты:

1. Субъект экспертизы – лицо или группа лиц, осуществляющих процедуру экспертной оценки. В качестве субъектов гражданской экспертизы могут выступать как собственно граждане, так и их ассоциации и объединения (например, некоммерческие организации), а также квалифицированные профессионалы в области государственного и муниципального управления, наделенные специальными полномочиями осуществлять оценочные процедуры от имени граждан.

2. Объект экспертизы – это различные аспекты деятельности органов государственного и муниципального управления, которые подвергаются процедуре оценивания по определенным критериям. Возможными объектами гражданской экспертизы являются: экономические, экологические, социальные, законодательные, психологические и другие аспекты деятельности власти; оказание государственно-властных (муниципальных) услуг.

Возможными объектами гражданских экспертиз применительно к муниципальным услугам являются:

- экспертиза практики реализации муниципальной услуги на предмет соблюдения прав получателей услуги, прав человека, национального и международного законодательства;

- экспертиза муниципальной услуги на предмет соответствия практики ее реализации государственному стандарту данной услуги;

- экспертиза муниципальной услуги на предмет ее соответствия интересам различных групп получателей услуги (целевых групп);

- экспертиза муниципальной услуги на предмет ее соответствия интересам «нецелевых групп», «непрофильным» общественным интересам, общественным интересам иных уровней.

3. Критерии – признаки, на основе которых осуществляется экспертная оценка.

Ведущим критерием оценки принципов, методов реализации, привлекаемых ресурсов и последствий предполагаемых или уже принятых органами власти и управления решений является их соответствие приоритетам общества и обоснованность, а также возможность реализации данных решений.

Если говорить о функциях общественной экспертизы, то можно выделить следующие пять аспектов деятельности общественности, в фокусе внимания которой находятся властные решения и их последствия для населения:

- просветительский,
- аналитический,
- прогнозный,
- согласующий,
- корректирующий.

Условиями, необходимыми для проведения эффективной гражданской экспертизы в условиях местного самоуправления выступают:

- нормативно-правовое обеспечение проведения подобной экспертизы;
- опыт (позитивный или негативный) проведения общественной экспертизы в муниципальном образовании;
- наличие объекта общественной экспертизы, т.е. выявленных социально-экономических проблем, затрагивающих широкие слои населения.
- наличие гражданского субъекта, заинтересованного в проведении такой экспертизы. Предпочтительнее «профильная» общественная некоммерческая организация, в крайнем случае, гражданская инициативная группа с высоким мотивационным и ресурсным потенциалом. Наличие успешно работающих региональных общественных организаций является важным компонентом данного условия;
- наличие у гражданского субъекта экспертного потенциала, адекватного задачам экспертизы или ресурсов, достаточных для привлечения внешних экспертов и обеспечения их независимости;
- информационная доступность относительно решений, принимаемых органами местного самоуправления, оказываемых услуг;
- лояльность со стороны органов МСУ организации экспертизы, готовность власти к сотрудничеству с общественными организациями по проведению общественной экспертизы – условие скорее не обязательное, но желательное.

Факторами организации гражданской экспертизы в условиях местного самоуправления выступают различные явления и процессы, оказывающие стимулирующее или, наоборот, сдерживающее влияние на ход экспертизы. В

настоящее время преобладают сдерживающие факторы, которые можно оценить как *социальные барьеры* организации гражданской экспертизы в условиях МСУ.

Организация общественной экспертизы подразумевает следующие этапы:

- Мотивация общественности к проведению общественной экспертизы. На этом этапе общественная организация актуализирует проблему, которая должна стать объектом экспертизы, в сознании сообщества.
- Анализ общественного мнения населения по выявленной проблеме.
- Получение официального решение органа власти по заявке некоммерческой организации на проведение общественной экспертизы.
- Создание общественной группы активистов, заинтересованных в проведении общественной экспертизы.
- Обучение активистов.
- Создание экспертной группы с привлечением опытных независимых профессионалов.
- Проведение программных мероприятий в рамках общественной экспертизы (общественные слушания, конференции, сходы граждан и т. д.).
- Принятие итогового решения (заключения) по результатам общественной экспертизы.
- Социальный контроль за выполнением решения (в том числе и органами власти).

5. БИЗНЕС КАК ИСТОЧНИК ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Бизнес может осуществлять поддержку некоммерческих организаций в разных формах.

1. *В рамках благотворительных программ компаний и программ социальных инвестиций.*

Их реализует в основном крупный и средний бизнес, придерживающийся политики корпоративной ответственности, т.е. компании, которые считают себя ответственными за благополучие сообщества на территории присутствия.

2. *В рамках программ корпоративного волонтерства.*

В крупных компаниях есть специальные программы корпоративного волонтерства. Суть этих программ состоит в том, что компания создаёт условия для того, чтобы её сотрудники попробовали свои силы в качестве добровольцев.

При этом сотрудники могут использовать свои профессиональные навыки.

Профессиональные юристы консультируют некоммерческие организации или их подопечных, программисты и веб-дизайнеры создают сайты для организаций или для продвижения отдельных социальных инициатив, пиаровцы составляют пресс-релизы и пр.

В тех случаях, когда программы корпоративного волонтерства не связаны с профессиональной деятельностью сотрудников, некоммерческая организация может выступать в качестве партнера компании: предложить ей, где провести волонтерскую акцию, чтобы это было полезно для общества и интересно для сотрудников компании, помочь в решении оргвопросов.

3. *В рамках программ частных пожертвований сотрудников.*

Технология сбора пожертвований такова: сотрудник компании самостоятельно определяет некоммерческую организацию, которой хочет пожертвовать деньги, и сумму пожертвования. Эти средства автоматически удерживаются из его зарплаты.

4. Путем предоставления товаров и услуг на льготных условиях или безвозмездно.

Многие социально ответственные компании на льготных условиях или безвозмездно предоставляют свои товары, работы и услуги для реализации социально значимых программ и проектов. Например, некоторые СМИ безвозмездно размещают ролики социальной рекламы от некоммерческих организаций. Многие компании готовы предоставить свои помещения для проведения мероприятий некоммерческих организаций и свою продукцию, например, конфеты, соки, одежду и др. Компании, бизнес которых базируется на интеллектуальной собственности, предлагают некоммерческим организациям безвозмездно или на льготных условиях использовать объекты авторского права: программы обучения, программное обеспечение, литературные и художественные произведения и др.

Если вы хотите, чтобы бизнес стал одним из источников финансирования вашей некоммерческой организации, предложите ему несколько разных вариантов поддержки и тогда ваши шансы на успех возрастут.

Сегодня ТОСы Архангельской области – одни из лидеров в России. Ежегодно силами общественности реализуются сотни проектов.

Как показывает практика, предприниматели в первую очередь могут рассматривать ТОСы как заказчиков работ по благоустройству. В 2015 году из городского бюджета на поддержку ТОСов выделялось чуть более 2 млн рублей и все они были распределены. В текущем году на эти цели предусмотрено 1,8 млн рублей.

В Архангельске действует 11 ТОСов, численность которых 15,5 тысячи человек. Бизнес-сообщество в их проектах участвует – в основном в качестве подрядчиков. Есть и управляющие компании, которые оказывают большое содействие ТОСам – помогают создавать проекты, а где-то и исполнять какие-то работы, в том числе и за свой счет.

ТОС – некоммерческая организация, она не ориентирована на извлечение прибыли, и все средства, которые получится заработать, могут быть потрачены только на уставные цели. Тем не менее можно рассматривать ТОС как вложения на перспективу.

Примеров, когда ТОС успешно занимается не только благоустройством, но и другими проектами и даже зарабатывает деньги, – немало. Обязательным условием для получения финансирования из городского бюджета является софинансирование со стороны ТОСа – не менее 10%. Это совсем немного, учитывая, что хорошую детскую площадку, например, можно построить за 500 тысяч рублей, то есть необходимо вложить всего 50 тысяч из своих средств. Эти деньги можно собрать с равнодушных граждан или привлечь из бизнеса. Также в смету по этой позиции разрешено включать работу, исполненную своими силами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По данным исследования журнала «Муниципальная Россия», проведенного по заказу Общероссийского Конгресса муниципальных образований, распространенность различных форм взаимодействия местного самоуправления и общественности выстроились следующим образом.

Наиболее распространенными формами взаимодействия местного самоуправления и общественности, согласно исследованию, являются:

Совместная реализация социальных программ – 46,7%

Общественные (координационные) советы - 43,2%

Информационная поддержка - 42,6%

Методическая помощь - 29,7%

Социальный заказ - 12,5%

Имущественная поддержка общественных объединений - 12,4%

Образовательные программы - 9,7%

Муниципальные гранты - 8,9%

Судя по данным указанного исследования, развитость форм взаимодействия органов местного самоуправления и общественности зависит не столько от социально-экономического положения муниципального образования, сколько от уровня институционализации некоммерческого сектора. Последний напрямую связан с уровнем урбанизации муниципального образования. Это подтверждается данными исследования: в городских округах взаимодействие намного интенсивнее, чем в других типах муниципальных образований. В 75 % городских округов созданы и работают общественные (координационные) советы. Они способствуют решению ряда задач для развития диалога между местной властью и общественностью. Важнейшая из них – создание условий для участия общественности в выработке, принятии и реализации решений. Например, посредством работы в советах активные граждане, объединенные в местные некоммерческие организации, могут привлекаться к непосредственному ответственному участию на всех этапах управленческой и организационной работы местной администрации.

Несомненно, повышение гражданственности и патриотизма, ответственности жителей за судьбы своего поселения является стратегическим направлением развития местного самоуправления, способным внести огромный вклад в развитие муниципальных образований. Для того чтобы поддержать движение в этом направлении, необходима, во-первых, системная работа, направленная на популяризацию лучшего опыта среди всего муниципального сообщества, *организация в муниципальных образованиях специальных семинаров и тренингов, стимулирующих появление групп муниципальных активистов*. Несомненно, большой вклад в осуществление этих проектов могли бы внести общероссийские и межрегиональные общественные организации. Разумеется, определенный вклад в укрепление взаимодействия между муниципальными властями и муниципальной общественностью внесет укрепление финансовых основ

местного самоуправления, изменение межбюджетных отношений. Получив большие ресурсы, получив возможность планировать развитие муниципального образования на долгосрочной основе, местные власти смогут формировать и реализовывать долгосрочные программы поддержки общественных инициатив. И, наконец, третьим, немаловажным фактором, способным стимулировать рост гражданской активности в муниципальных образованиях, может стать *регулярный мониторинг развития гражданского общества в муниципальных образованиях каждого региона с последующим составлением рейтингов*. После составления соответствующих методик задачу по осуществлению подобного мониторинга могли бы взять на себя региональные и местные общественные палаты.

Союз российских городов систематизирует опыт городов по решению актуальных вопросов в нескольких направлениях.

Сборник «Лучшие муниципальные практики». Союз российских городов на регулярной основе выпускает Сборник лучших муниципальных практик, который распространяется среди первых лиц муниципальных образований России, а также среди представителей отраслевых министерств и ведомств регионального и федерального уровня.

Опираясь на данный опыт, можно рекомендовать проведение региональных конференций с участием общественности, ученых, активных граждан, представителей органов власти, органов местного самоуправления, всех заинтересованных лиц муниципальных образований, по результатам которых будет издаваться *сборник с лучшими муниципальными практиками в регионе*.

Сайт «Интерактивная карта лучших муниципальных практик». Отдавая дань времени, от печатного источника, который объединял лучшие практики, мы перешли к современным информационным технологиям. Интерактивная карта лучших муниципальных практик – это единственный сегодня в России сайт, объединяющий опыт работы местного самоуправления в открытом доступе. Сейчас все заинтересованные лица могут ознакомиться с лучшими муниципальными практиками, размещенными по адресу <http://www.forum.urc.ru>.

Исследование показало, с одной стороны, наличие достаточно широких правовых возможностей участия граждан России в местном самоуправлении, а с другой стороны, выявило отдельные проблемы и недостатки правового регулирования и практики реализации таких форм.

По глубокому нашему убеждению широкое использование самых различных форм и механизмов непосредственной и партиципативной демократии является залогом существования реального местного самоуправления, гражданского общества и местной демократии. Но практики ТОС хорошо знают, что раскрыть весь потенциал территориального общественного самоуправления можно только в активной связке с муниципалитетами. Это подтверждают примеры Волгограда, Вологды, Новосибирска, Рязани, Тамбова, Липецка и многих других городов и регионов.

Считаем, что значимым стимулирующим фактором роста местных инициатив, развития гражданского общества может стать всяческая поддержка и популяризация опыта наиболее активных граждан. Важным шагом к формированию уважения, признательности к лучшим общественникам будет создание в муниципалитетах доски почета «Активные граждане муниципального образования» (назвать можно и иначе), которую следует расположить в наиболее посещаемом жителями месте.

Встречи, проводимые в различных муниципальных образованиях региона также позволили выявить необходимость *расширения неформального взаимодействия* органов и должностных лиц МСУ с гражданами, населением, что также будет способствовать их сближению, даст возможность находить наиболее правильные, эффективные, конструктивные совместные решения по существующим проблемам.