

УТВЕРЖДАЮ

Почетный председатель
Федерального экспертного совета
по местному и общественному
самоуправлению и местным
сообществам

_____ **В.Б.Кидяев**

« _____ » _____ 2020 г.

УТВЕРЖДАЮ

Почетный председатель
Федерального экспертного совета
по местному и общественному
самоуправлению и местным
сообществам

_____ **А.Н.Диденко**

« _____ » _____ 2020 г.



**Федеральные экспертные слушания на тему: «О развитии
территориального общественного самоуправления, местных сообществ
и форм участия граждан в осуществлении местного и общественного
самоуправления»
(дистанционное проведение)**

май-июнь 2020 г.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Гражданское участие является одним из базовых принципов функционирования местного самоуправления. Граждане непосредственно осуществляют публичную власть путем референдума и выборов. Но также очевидно, что на уровне местного самоуправления гражданское участие может и должно быть достаточно широким и влиятельным, так как именно там решается большинство вопросов жизнедеятельности населения.

Одной из современных и актуальных задач, которая должна быть решена для дальнейшего развития местного самоуправления, – задача вовлечения сколь возможно большего числа жителей в общественное самоуправление на территориях проживания. Важная особенность муниципального строительства на всех его этапах состоит в том, что все его преобразования должны быть направлены на расширение непосредственного прямого участия граждан во всех сферах местной жизни, на рост инициативности жителей в решении вопросов местного значения и усиление контроля местных сообществ за действиями избранной ими муниципальной власти. Именно активная

гражданская позиция жителей – необходимое условие гармоничного развития муниципальных образований.

Эффективность муниципального управления определяется как результат сложного взаимодействия различных факторов: природных, географических, человеческих, экономических, социально-экономических и других, оказывающих влияние на принятие и реализацию управленческих решений. И в решении этой проблемы в последнее время намечается активизация как населения, так и властных структур, понимающих, что только с помощью самого населения в условиях социальной рыночной экономики могут быть решены неотложные нужды граждан.

Позитивными предпосылками общественно-государственно-муниципального партнерства являются сравнительные преимущества каждой из сторон. В случае государства и муниципалитета речь идет о выгодах специализации, профессионализма, отдачи на масштаб и возможности бюджетного планирования и маневра. Сравнительными преимуществами общества являются высокая мотивация, в основе которой лежит как практический интерес, так и желание дарения и чувство гражданского долга, лучшая информированность об общественных нуждах, и большая гибкость в поисках путей их удовлетворения. Следовательно, появляется возможность «разделения труда» между обществом, государством и муниципалитетом, вовлеченными в совместное производство (со-производство) общественных благ и услуг.

Впервые на феномен со-производства обратила внимание Э.Остром в 1978 году, предложившая концепцию, согласно которой граждане не рассматриваются лишь в качестве пассивных получателей общественных благ и услуг, а являются в том числе непосредственными участниками производства последних. Потенциал со-производства особенно велик в тех случаях, когда возможности государства ограничены нехваткой бюджетных средств, а также недостаточной мотивацией и квалификацией чиновников, тогда как в обществе существуют значительные ресурсы в виде навыков, знаний, стимулов и свободного времени жителей. В таком случае создание совместными усилиями, к примеру, улучшенной инфраструктуры или более качественных услуг создают значительный синергетический эффект, взаимовыгодный для общества и государства.

Международный опыт показывает, что привлечение людей к решению локальных проблем по месту жительства и участие в общественных делах могут способствовать городскому развитию. Добровольное участие в создании общественных благ и услуг часто рассматривается как признак зрелости гражданского общества, где индивиды объединены общим интересом и готовы

ради этого к совместным действиям. Гражданское общество является резервуаром социального потенциала, понимаемого как способность к самоорганизации и коллективным усилиям ради общего блага. Общественно-государственное партнерство открывает разнообразные возможности для такой самоорганизации и получения тем самым осязаемой отдачи на «социальный капитал». В свою очередь, социальный потенциал может прирастать опытом коллективного участия в общественно-государственном партнерстве. Опыт коллективного участия в со-производстве общественных благ и услуг укрепляет навыки коллективных действий как таковых, которые рано или поздно будут востребованы в политической сфере. В последнем случае участие в со-производстве общественных благ может оказаться «начальной школой» самоуправления, как муниципального, так и государственного.

Учитывая изложенное, обсудив комплекс вопросов, связанных с развитием территориального общественного самоуправления, местных сообществ и форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления, участники Федеральных экспертных слушаний отмечают следующее.

Во многих муниципальных образованиях взаимодействие населения и местных властей становится повседневной практикой, осуществляется большая работа по вовлечению жителей в решение важнейших вопросов муниципальных образований, создаются многочисленные институты, способствующие повышению гражданской активности и ответственности жителей. Созданы и активно работают общественные (координационные) советы, способствующие широкому и гласному обсуждению важнейших вопросов жизни муниципальных образований. Органы местного самоуправления создают условия для формирования и деятельности территориального общественного самоуправления. Сегодня во многих субъектах Российской Федерации органы территориального общественного самоуправления вносят заметный, а порой и довольно существенный вклад в социально-экономическое развитие муниципальных образований. В ряде муниципальных образований страны при поддержке местных администраций созданы центры правовой поддержки различных инициатив. Развиваются другие формы общественной самоорганизации, способствующее конструктивному диалогу между местными властями и жителями поселений, их совместной работе по решению проблем своих городов и поселков.

Формам гражданского участия в местном самоуправлении посвящена отдельная глава в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Участники Федеральных экспертных слушаний считают необходимым подчеркнуть, что Федеральный закон № 131-ФЗ 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.

Среди различных форм самоорганизации населения самой массовой является территориальное общественное самоуправление.

Правовой статус территориального общественного самоуправления (далее – также ТОС) закреплен Федеральным законом № 131-ФЗ (статья 27 и отдельные положения связанных статей), который определяет ТОС как форму реализации права гражданина на местное самоуправление.

В настоящее время в Российской Федерации, зарегистрированы и ведут свою деятельность 33 042 территориальных общественных самоуправлений в 82 субъектах Российской Федерации (*данные ежегодного мониторинга ОАТОС и Министерства юстиции Российской Федерации*). Примерно 50% из них созданы на территории сельских поселений, 14% – на территории городских поселений, 36% – на территории городских округов. При этом пространственные модели организации ТОС отличаются многообразием, принимая в городах форму «уличных комитетов», а на территории сложносоставных муниципалитетов и «сельских» районов, где прямые коммуникации населения с официальными представителями органов местного самоуправления затруднены, выполняет функции первичного звена низовой самоорганизации и посредника во взаимоотношениях населения с местным самоуправлением.

Уровень развития ТОС в разрезе субъектов Российской Федерации крайне неоднороден. Наиболее благоприятной средой для развития ТОС являются южные регионы с высокой плотностью сельского населения, а традиционными лидерами движения ТОС являются Краснодарский край и Волгоградская область. Вместе с тем, опыт таких регионов, как Архангельская область показывает, что ТОС может активно развиваться практически на всей территории страны. Успех развития ТОС в масштабе отдельных регионов зависит не только от низовой активности, но и от позиции должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уровня информационной и практической поддержки и множества других факторов.

Однако только 2 541 ТОС всей страны (7,6% от общего числа) зарегистрированы в качестве юридических лиц, и только 7% – получают поддержку из местных бюджетов на реализацию собственных инициатив по решению вопросов местного значения (*данные ежегодного мониторинга*

ОАТОС и Министерства юстиции Российской Федерации).

При этом меры государственной поддержки ТОС за счет средств региональных бюджетов реализуются не менее чем в 22 субъектах Российской Федерации (Республики Бурятия, Карелия, Саха (Якутия) и Татарстан, Краснодарский, Пермский и Хабаровский края, Архангельская, Белгородская, Волгоградская, Воронежская, Липецкая, Новгородская, Новосибирская, Рязанская, Сахалинская, Смоленская, Тульская, Ульяновская области; в Забайкальском крае, Иркутской и Псковской областях объем такой поддержки весьма ограничен). При этом в 5 регионах России действуют законы о государственной поддержке ТОС (Республики Адыгея и Бурятия, Архангельская, Московская и Ульяновская области, Ненецкий автономный округ).

В общероссийском контексте информационная и методическая поддержка ТОС осуществляется в рамках Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика», в рамках которой Министерство юстиции Российской Федерации осуществляет организационно-методическое обеспечение номинации «Обеспечение эффективной «обратной связи» с жителями муниципальных образований, развитие территориального общественного самоуправления и привлечение граждан к осуществлению (участию в осуществлении) местного самоуправления в иных формах».

Вместе с тем реализация созидательного потенциала ТОС сдерживается несовершенством правового регулирования его статуса, что неоднократно отмечалось в ходе мероприятий, организуемых профильными комитетами палат Федерального Собрания Российской Федерации, организациями межмуниципального сотрудничества и нашло отражение в перечне поручений Президента Российской Федерации В.В.Путина от 7 сентября 2017 г. № Пр-1773 по итогам состоявшегося 5 августа 2017 года в городе Кирове заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления.

Анализ правоприменительной практики и законодательных норм выявил ряд концептуальных гражданско-правовых отличий ТОС, которые требуют отдельного урегулирования в гражданском законодательстве, отграничив ТОС от общественных организаций, в рамках которых развитие этого института местной демократии оказалось затруднено.

Указанные отличия, прежде всего, характеризуются следующим:

- ТОС задуман как форма, обеспечивающая реализацию права граждан на осуществление местного самоуправления и участие в непосредственном отправлении муниципальной власти;

- правоотношения, связанные с созданием и деятельностью ТОС, относятся к предмету правового регулирования Федерального закона

от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

- отсутствие индивидуального членства (членство не оформляется, в собрании граждан по вопросу учреждения ТОС должно принять участие не менее трети жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста) и отдельных учредителей (учредителем является коллективный субъект – жители соответствующей территории);

- создание и деятельность ТОС осуществляются с фактического согласия органов местного самоуправления (ТОС считается учрежденным после регистрации его устава в порядке, предусмотренном актами представительного органа муниципального образования, порядок осуществления ТОС определяется уставом и (или) актами представительного органа муниципального образования);

- территориальный принцип действия (границы территории, на которой учреждается и функционирует ТОС, устанавливаются представительным органом муниципального образования).

На федеральном уровне принимаются меры по совершенствованию законодательства Российской Федерации в части деятельности ТОС в соответствии с абзацами вторым и третьим подпункта «а» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 7 сентября 2017 г. № Пр-1773 по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 5 августа 2017 года (пункты 1 и 2 перечня поручений Правительства Российской Федерации от 14 сентября 2017 г. № ДК-П16-6092), в соответствии с которым Правительству Российской Федерации (ответственный – Минюст России) поручено представить предложения о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих установление особенностей регулирования деятельности ТОС как некоммерческой организации (НКО), а также предоставление ТОС мер поддержки, предусмотренных для социально ориентированных НКО – исполнителей общественно полезных услуг.

Министерством юстиции Российской Федерации был разработан соответствующий проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования деятельности ТОС как некоммерческой организации» (далее – законопроект о ТОС). Однако в Государственную Думу он до сих пор не внесен.

Вместе с тем, в соответствии с резолюцией Общего собрания членов Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления (ОАТОС), выступающей общероссийским центром координации территориального общественного самоуправления, прошедшего

6 декабря 2019 года, его участниками были выдвинуты требования о необходимости внесения изменений в пункт 3 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации, предусматривающих исключение территориальных общественных самоуправлений из числа юридических лиц, являющихся некоммерческими организациями, созданными в форме общественных организаций, с рассмотрением возможности выделения их в самостоятельный вид некоммерческих организаций, аналогичный товариществам собственников жилья и другим видам товариществ.

Участники Федеральных экспертных слушаний поддерживают данное требование.

Одним из важных на сегодняшний день вопросов является и финансовая поддержка ТОС за счет средств регионального и местного бюджетов.

В большинстве случаев меры финансовой поддержки ТОС предоставляются в форме межбюджетных трансфертов на реализацию мероприятий муниципальных программ (Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Архангельская, Новгородская, Новосибирская области и др.) и (или) по результатам региональных конкурсов среди ТОС (Республика Бурятия, Забайкальский и Краснодарский края, Рязанская и Смоленская области). В Воронежской и Тульской областях меры поддержки предоставляются через оператора – регионального совета муниципальных образований.

Вместе с тем, участникам Федеральных экспертных слушаний представляется, что существующие сегодня механизмы поддержки и объемы финансирования ТОС все-таки недостаточны, хотя правовые механизмы для такой поддержки и финансирования имеются.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – БК РФ), и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации, местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации могут быть предоставлены межбюджетные трансферты в формах, определенных статьей 135 БК РФ.

Кроме того, согласно пункту 2 статьи 78¹ БК РФ в законе субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, в решении представительного органа муниципального образования о местном бюджете могут предусматриваться субсидии иным некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями.

Порядок определения объема и предоставления указанных субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации и местного бюджета устанавливается соответственно нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами местной администрации или

нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами) уполномоченных ими органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления. Указанные нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты должны соответствовать общим требованиям, установленным Правительством Российской Федерации, и содержать положения об обязательной проверке главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, предоставившим субсидию, и органами государственного (муниципального) финансового контроля соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий иными некоммерческими организациями, не являющимися государственными (муниципальными) учреждениями.

В этой связи, предоставление средств из региональных бюджетов на поддержку ТОС с целью стимулирования проведения работ по решению отдельных вопросов местного значения может осуществляться в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации и при наличии соответствующего решения органа государственной власти субъекта Российской Федерации путем предоставления межбюджетных трансфертов бюджету муниципального образования, орган местного самоуправления которого осуществляет полномочия по организации в границах муниципального образования решения вопросов местного значения, для предоставления финансовой поддержки ТОС.

Пунктом 7 статьи 78 БК РФ установлено, что в законе о региональном бюджете (решении о местном бюджете) могут предусматриваться бюджетные ассигнования на предоставление в соответствии с решениями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрации) юридическим лицам (за исключением муниципальных учреждений), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам грантов в форме субсидий, в том числе предоставляемых на конкурсной основе.

Порядок предоставления указанных субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) устанавливается нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (муниципальными правовыми актами местной администрации), которые должны соответствовать общим требованиям, установленным Правительством Российской Федерации.

Общие требования к нормативным правовым актам и муниципальным правовым актам, устанавливающим порядок предоставления грантов в форме субсидий, в том числе предоставляемых на конкурсной основе, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 27 марта 2019 г.

№ 322.

По вопросу возможности поддержки ТОС не только путем предоставления финансовой помощи за счет средств регионального и местного бюджетов, но и передачи ТОС необходимого оборудования и материалов для решения вопросов местного значения следует учитывать, что закупленное муниципальным образованием оборудование, в том числе за счет средств, предоставленных из регионального бюджета, будет относиться к муниципальному имуществу, предназначенному для решения установленных Федеральным законом № 131-ФЗ вопросов местного значения (статья 50 Федерального закона № 131-ФЗ).

На основании части 2 статьи 51 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование юридическим лицам, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

Порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами (часть 3 статьи 51 Федерального закона № 131-ФЗ). Согласно пункту 2 статьи 2 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» муниципальное имущество отчуждается в собственность физических и (или) юридических лиц исключительно на возмездной основе.

Таким образом, финансовая поддержка ТОС за счет средств регионального и местного бюджетов представляется возможной при наличии законодательных и (или) принимаемых в соответствии с ними нормативно-правовых актов субъекта Российской Федерации, устанавливающих порядок предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам на поддержку ТОС, и муниципальных правовых актов органа местного самоуправления, на территории которого находится ТОС, устанавливающих порядок предоставления финансовых средств ТОС.

Однако для финансовой поддержки ТОС требуется дальнейшее совершенствование федерального законодательства, о чем отмечалось выше.

При этом ТОСы могут оптимально вписаться в любую практику инициативного бюджетирования, – это готовый компонент участия: органы ТОС получают возможность проявить максимум инициативы в решении вопросов местного значения и при этом избавлены от необходимости заниматься вопросами бухгалтерского обслуживания реализации проектов, не нести связанные с этим затраты.

Именно по пути привлечения ТОСов идут организаторы инициативного

бюджетирования в регионах, где реализовывались значительные программы, направленные на развитие ТОС. Однако далеко не во всех региональных программах инициативного бюджетирования роль ТОСов получила нормативное закрепление, чаще всего инфраструктура ТОСов используется по умолчанию.

В ряде регионов (Ставропольский край, Кировская область, Республика Коми и др.) задолго до начала реализации Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года (начиная с 2006 года) при поддержке Всемирного банка было начато внедрение одной из самых распространенных практик инициативного бюджетирования – Программы поддержки местных инициатив (далее – ППМИ).

Основываясь на опыте 7 субъектов Российской Федерации, участвовавших в реализации ППМИ, а также на опыте реализуемых Общероссийским народным фронтом в других регионах практик «Народного бюджета» было решено развивать практики участия граждан в принятии бюджетных решений на местном уровне в рамках совместного проекта Открытого правительства и Минфина России «Бюджет для граждан», в том числе в сотрудничестве с Всемирным банком.

Для того, чтобы обозначить круг всех разнообразных практик, которые сложились в регионах самостоятельно, было введено понятие «Инициативное бюджетирование», подобная практика известна во всем мире под названием «Партиципаторное бюджетирование».

Сегодня под термином «инициативное бюджетирование» (ИБ) понимается бюджетирование, предполагающее участие граждан в определении приоритетов расходования бюджетных средств, реализации отобранных проектов и последующем общественном контроле.

Учитывая разнообразие практик, применяемых в регионах (ППМИ, «Народный бюджет», партиципаторное бюджетирование и другие), а также важность инициативы самих регионов по их внедрению, Минфином России изначально был выбран подход, не предусматривающий прямого закрепления норм законодательства о внедрении инициативного бюджетирования.

За период с конца 2015 года и по настоящее время было проведены образовательные семинары в разных регионах, создано достаточное количество справочных материалов о различных практиках инициативного бюджетирования. Некоторые из них подходят только для внедрения в крупных городах, некоторые – больше ориентированы на поселения, оказывалась консультативная помощь органам власти по созданию в регионах проектных центров инициативного бюджетирования.

Активное участие в данном процессе принял и Комитет Государственной

Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, проведя 17 декабря 2018 года в Государственной Думе «круглый стол» на тему «Инициативное бюджетирование как механизм поддержки местных инициатив и участия населения в решении вопросов местного значения» с участием депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, представителей федеральных министерств и ведомств, Счетной палаты Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации, Общероссийского Конгресса муниципальных образований, Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, межмуниципальных объединений России, экспертного сообщества.

В ходе данного мероприятия были обсуждены вопросы реализации практики инициативного бюджетирования как механизма поддержки местных инициатив и участия населения в решении вопросов местного значения, повышения бюджетной грамотности населения в Российской Федерации, проблемные вопросы при проведении мероприятий, направленных на реализацию проектов инициативного бюджетирования, а также вопросы разработки основных направлений его развития в муниципальных образованиях.

Кроме того, 23 апреля 2019 года в городе Санкт-Петербурге в Таврическом дворце состоялось заседание комиссии Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации по делам Федерации, региональной политике и местному самоуправлению. По второму вопросу повестки данного заседания на тему: «О перспективах развития инициативного бюджетирования в субъектах и муниципалитетах Российской Федерации» с основным докладом выступил председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А.Н.Диденко.

В своем выступлении А.Н.Диденко сообщил, что институт «инициативного бюджетирования» как механизм поддержки местных инициатив и участия населения в решении приоритетных вопросов обеспечения его жизнедеятельности и развития территорий муниципальных образований, хотя и является относительно новым для российской системы бюджетно-правовых отношений, но динамично развивается в последние годы во многих регионах и муниципалитетах. Институт «инициативного бюджетирования» является эффективным механизмом привлечения граждан к участию в софинансировании, реализации проектов и мероприятий, отнесенных к полномочиям органов местного самоуправления, а также осуществлению общественного контроля

за данным процессом.

Учитывая положительный опыт и востребованность применения института инициативного бюджетирования в Российской Федерации в настоящее время необходимо дальнейшее формирование комплекса мер государственной поддержки этого института, одним из результатов которого должно стать законодательное закрепление на федеральном уровне основ инициативного бюджетирования. Соответствующие законодательные инициативы уже подготовлены и внесены в Государственную Думу, хотя, как представляется участникам Федеральных экспертных слушаний, требуют определенных доработок к рассмотрению во втором чтении (проекты федеральных законов № 893063-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части правового регулирования вопросов инициативного бюджетирования) и № 893061-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (в части создания правовых основ применения института инициативного бюджетирования)).

Кроме того, представляется необходимым рассмотреть возможность расширения использования методологии инициативного бюджетирования при составлении и реализации государственных программ и государственных приоритетных проектов, предусматривающих мероприятия по решению вопросов местного значения, исполнению полномочий органов местного самоуправления и прав органов местного самоуправления.

Лучшие практики инициативного бюджетирования ежегодно представляются для регионов и муниципалитетов в составе Доклада о развитии направлений проекта «Бюджет для граждан», публикуемого на сайте Минфина России. Результатом такого подхода стало расширение количества регионов, вовлеченных в реализацию практик инициативного бюджетирования.

В настоящее время нормативно-правовое регулирование инициативного бюджетирования осуществляется на региональном уровне. Проекты инициативного бюджетирования в ППМИ также могут инициировать ТОС (именно так это происходит в ППМИ Тверской и Кировской областях), кроме ТОС такой возможностью обладают ТСЖ, уличные комитеты и т.д.

В качестве наиболее интересных примеров, представленных в ходе подготовки к настоящим экспертным слушаниям, можно привести следующие:

В Рязанской области работает программа инициативного бюджетирования. Наибольшее количество баллов присваивается проектам, инициаторами которых выступили именно ТОСы. Заявить проект могут, в том числе, местные администрации или предприниматели. В Рязанской области и ранее организовывались ежегодные областные конкурсы,

отмечающие лучшие ТОСы и активистов общественного самоуправления, мероприятия проводятся в рамках государственной программы Рязанской области «Развитие местного самоуправления и гражданского общества на 2016-2020 годы». В рамках конкурса «Лучшее ТОС Рязанской области» выбор происходит по номинациям:

- 1) «Лучший проект, реализованный ТОС»;*
- 2) «Лучшая организация работы ТОС по привлечению граждан к участию в культурно-массовых, спортивных и профилактических мероприятиях»;*
- 3) «Лучшая организация работы ТОС по привлечению граждан к участию в благоустройстве территории»;*
- 4) «Лучшая организация работы ТОС по привлечению граждан к участию в мероприятиях по оказанию помощи социально незащищенным слоям населения».*

За победу в номинациях вручаются ценные подарки.

В Хабаровском крае уже несколько лет работает ППМИ на территории сельских муниципалитетов со скромным бюджетом. Начиная с 2016 года значительные финансовые возможности были сконцентрированы для реализации краевого конкурса проектов, инициируемых муниципалитетами по развитию ТОС. Гранты в форме иных межбюджетных трансфертов в целях поддержки проектов ТОС предоставляются муниципалитетам. Под проектом понимается комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на решение конкретных задач, соответствующих направлениям деятельности, указанным в уставе ТОС, а именно благоустройство территории ТОС и удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на территории ТОС.

Конкурс стимулирует формирование ТОС под конкретный проект, для получения гранта. После разработки проекта инициативной группой и утверждения его в представительном органе муниципального образования проводится собрание, на котором должна присутствовать не менее 1/3 граждан, проживающих в границах ТОС, после чего документы направляются на регистрацию в органах местного самоуправления. Далее орган местного самоуправления готовит документы для получения гранта. Конкурс позволяет поддержать ТОС, не имеющих юридического лица. Благодаря этому механизму количество ТОС в Хабаровском крае увеличилось более чем в 4 раза.

В Пермском крае грантовые конкурсы ТОС и реализация инициативного бюджетирования идут параллельно. Впервые мероприятие по предоставлению краевой субсидии на реализацию проектов ТОС в городских и сельских поселениях края было реализовано в 2015 году. Для получения субсидии ТОС участвовали в конкурсе проектов на муниципальном уровне. Каждый

из проектов включал в себя описание проблемной ситуации, смету планируемых расходов, ожидаемый результат. Обязательным условием для получения краевой субсидии на реализацию проектов ТОС являлось вложение финансовых средств населения и личного трудового участия. С 2017 года началась реализация краевой программы ИБ, в которой участие ТОС не регламентировано — проект на конкурс могут заявлять инициативные группы и общественные организации, однако получателями субсидии являются муниципалитеты.

Существенный потенциал использования ТОС, в том числе в реализации проектов инициативного бюджетирования, имеется в Ханты-Мансийском автономном округе, в Республике Бурятия, в Еврейской автономной области, Калужской и Ульяновской областях и др. регионах.

Создание возможности участия ТОС в программах инициативного бюджетирования может стать одной из форм финансирования деятельности ТОС, что предполагает реальную возможность местного самоуправления, так как ИБ обеспечивает право распоряжаться частью бюджетных средств и определять приоритеты их расходования. В практиках инициативного бюджетирования механизм ТОС позволяет выдвигать инициативы, организовывать процедуры обсуждения, контролировать ход выполнения проектов, таким образом добиваясь более широких и эффективных механизмов решения местных проблем.

Другим важнейшим институтом гражданского участия, содействующим прозрачности и открытости деятельности всех уровней власти, являются общественные палаты.

В этой связи участники слушаний полагают, что именно муниципальные общественные палаты (советы) должны выступать платформой для представления интересов ТОСов и иных форм организованных местных сообществ, к которым относятся добровольческие (волонтерские) организации, молодежные организации, предпринимательское сообщество, старосты сельских населенных пунктов и иные функциональные общественные объединения и организованные местные сообщества, пользующиеся доверием населения, действующие на территории муниципального образования и участвующие в решении вопросов местного значения, исполнении иных полномочий и прав местного самоуправления и которые следует максимально широко привлекать к формированию и деятельности муниципальных общественных палат с целью максимального охвата всех слоев и всех интересов населения соответствующей территории.

В этой связи, если говорить о системе общественных палат как субъектов общественного контроля и субъектов участия общественности в осуществлении

публичных дел, то целесообразно законодательно легализовать в полной мере организацию и деятельность общественных палат по меньшей мере на уровне городских и муниципальных округов, муниципальных районов и городских поселений.

Цель данного объединения местных организованных сообществ в структуру муниципальных общественных палат (советов), прежде всего, – выдвижение общественных инициатив, выбор наиболее приоритетных проектов по обеспечению жизнедеятельности и развитию своих территорий, в том числе на основе инициативного бюджетирования, и, что не менее важно, – осуществление общественного контроля за обеспечением и реализацией данных проектов и деятельностью местной власти в целом. В то же время муниципальные общественные палаты (советы) должны действовать в тесной координации с органами местного самоуправления, прежде всего с представительным органом муниципального образования.

Согласно статье 7 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 212-ФЗ) в целях информационного обеспечения общественного контроля, обеспечения его публичности и открытости, субъектами общественного контроля могут создаваться специальные сайты, а также в соответствии с законодательством Российской Федерации могут использоваться официальные сайты органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также сайты общественных палат субъектов Российской Федерации и общественных палат (советов) муниципальных образований.

Общественная палата Российской Федерации, региональные общественные палаты и общественные палаты муниципальных образований должны выступать в роли организаторов и связных гражданского общества, каждый на своем уровне, играть роль его представительного, креативного, контрольного и экспертного института в государстве и муниципальных образованиях.

Муниципальные общественные палаты (советы) вполне могут осуществлять в полном объеме координацию деятельности как территориальных, так, и даже в большей степени, – функциональных организованных местных сообществ, направленную на решение или участие в решении вопросов местного значения данного муниципалитета или его части, реализацию всех направлений жизнедеятельности и интересов населения, координацию вопросов общественного контроля.

К сожалению, на местном уровне общественные палаты функционируют не повсеместно: данное обстоятельство зависит в первую очередь от инициативности населения, общественных объединений и других местных организованных сообществ, от позиции местной и региональной власти, а также от финансовых возможностей муниципального образования. Существуют и законодательные препятствия. Так, с 1 января 2017 года вступил в силу Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации». Важным достижением этого Федерального закона стало положение, в соответствии с которым финансовое обеспечение деятельности региональной Общественной палаты является расходным обязательством соответствующего субъекта Российской Федерации. Теперь созданы равные условия для деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации, их формирование и деятельность будет происходить в общем порядке для всей страны, что, несомненно, даст новый вектор развития взаимодействия институтов гражданского общества с региональными государственными органами.

Участникам слушаний представляется, что следует также двигаться в направлении создания равных условий для деятельности муниципальных общественных палат (советов), в том числе в части их финансового обеспечения.

Следует отметить, что осуществление общественного контроля регулируется как федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, так и законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами (пункт 1 статьи 2 Федерального закона № 212-ФЗ).

Таким образом, законами субъектов Российской Федерации и (или) муниципальными правовыми актами могут быть урегулированы и детализированы отдельные вопросы осуществления общественного контроля.

В связи с тем, что одним из приоритетных направлений государственной политики является развитие институтов непосредственной демократии, расширение форм взаимодействия граждан и органов власти всех уровней, участники слушаний считают целесообразным урегулировать на федеральном уровне вопросы, связанные с созданием и деятельностью муниципальных общественных палат (советов), по меньшей мере, на уровне муниципальных районов, муниципальных и городских округов.

Таким образом, участники Федеральных экспертных слушаний с сожалением констатируют, что ряд факторов препятствует развитию территориального общественного самоуправления, местных сообществ и иных

форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления. Среди них можно выделить следующие:

- нехватка инициативных граждан, готовых не только разработать проект, но и реализовать его, особенно в сельской местности. Трудности в содержании реализованных проектов;

- отчужденность населения от проблем территории проживания;

- недостаточность программ финансовой поддержки ТОС и иных форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления;

- отсутствие законодательного закрепления участия субъектов Российской Федерации в поддержке развития и функционирования ТОС;

- на практике проблемным остается вопрос, на чьем балансе находятся новые социальные объекты, созданные ТОСами. Не определено, должно ли муниципальное образование взять на свой баланс социальный объект, если ТОС ликвидируется;

- недостаточное информационное сопровождение, проявляющееся в недостаточности информации и просветительских программ, формирующих у граждан готовность и желание участвовать в местном самоуправлении для решения насущных проблем своего города, села, поселка;

- отсутствие положений в федеральном законодательстве, регулирующих деятельность территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации;

- ограничения по участию во всероссийских конкурсах в связи с отсутствием статуса юридического лица;

- отсутствие положений в федеральном законодательстве, регулирующих вопросы формирования и деятельности муниципальных общественных палат (советов).

На основании изложенного, с учетом состоявшегося обсуждения, а также поручений и предложений Президента Российской Федерации В.В.Путина, озвученных 30 апреля 2020 года в ходе Онлайн встречи с участниками Всероссийской акции взаимопомощи «#МыВместе» на тему выработки мер поддержки социально-ориентированных НКО и бизнеса, участники Федеральных экспертных слушаний рекомендуют:

Профильным комитетам Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:

1. Рассмотреть возможность скорейшего принятия проектов федеральных законов № 893061-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (в части создания правовых основ применения института инициативного бюджетирования) и № 893063-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации» (в части правового регулирования вопросов инициативного бюджетирования).

2. Проработать вопрос о внесении в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следующих изменений:

1) в части обозначения основных принципов и форм взаимодействия региональных и муниципальных органов власти с ТОС;

2) в части учета мнения органов ТОС в качестве обязательной стадии принятия органами местного самоуправления решений, затрагивающих интересы населения на территории деятельности ТОС, прежде всего по вопросам землепользования и застройки, планировки территории, проектам межевания территории, проектам правил благоустройства территорий, проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утвержденных документов, проектам решений о предоставлении разрешения на вид использования земельного участка или объекта капитального строительства;

3) установить принципы и механизмы передачи материальных и финансовых средств для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления органами ТОС и определить круг полномочий, возможных к передаче, процесс осуществления ими этих полномочий, основания и порядок их прекращения;

4) уточнить пределы территорий проживания граждан, в которых может осуществляться территориальное общественное самоуправление в части соотношения границ территориальных общественных самоуправлений, исходя из того, что на определенной территории может быть создано только одно территориальное общественное самоуправление, а пересечение границ ТОС недопустимо, в целях чего также исключить из части 3 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ подъезд многоквартирного жилого дома, как предел территории проживания граждан, в границах которой может осуществляться территориальное общественное самоуправление (*в настоящий момент создание более мелкого ТОС в границах территории уже созданного ТОС законодательством формально не запрещено, однако Федеральный закон № 131-ФЗ не предполагает и соподчиненности ТОС, которая может возникнуть при создании одного – меньшего по территории ТОС – в границах другого, большего ТОС*);

5) предусмотреть, что в границы территориального общественного самоуправления входят территории общего пользования;

6) предусмотреть особую процедуру регистрации ТОС в качестве юридического лица, ограничив список заявителей только членами органов ТОС;

7) предоставить органам ТОС право на обращение в суд за защитой прав

и интересов неопределённого круга лиц (жителей соответствующей территории);

8) установить особый порядок налогообложения деятельности ТОС, зарегистрированных в форме юридических лиц, а также упрощенную форму отчетности;

9) закрепить гарантии участия организованных местных сообществ (органов ТОС, муниципальных общественных палат (советов), старост сельских населенных пунктов и т.д.) в разработке, обсуждении и реализации стратегии развития муниципальных образований;

10) обеспечить участие органов ТОС в разных формах общественного контроля (жилищная среда, благоустройство, работа общественного транспорта, публичные слушания и др.), наделив их статусом субъектов общественного контроля, внося также соответствующие изменения в Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»;

11) урегулировать вопросы формирования и деятельности муниципальных общественных палат (советов).

3. Проработать вопрос о внесении в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» положений, определяющих механизмы региональной поддержки деятельности ТОС, муниципальных общественных палат (советов) и иных форм организованных местных сообществ, в том числе возможные правовые механизмы и формы их финансовой поддержки (гранты, субсидии).

Правительству Российской Федерации и профильным министерствам:

1. Доработать и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования деятельности ТОС как некоммерческой организации», предусмотрев в нем:

1) внесение изменений в пункт 3 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации, предусматривающих исключение территориальных общественных самоуправлений из числа юридических лиц, являющихся некоммерческими организациями, созданными в форме общественных организаций, с выделением их в самостоятельный вид некоммерческих организаций, аналогичный товариществам собственников жилья и другим видам товариществ;

2) признание деятельности ТОС как деятельность социально

ориентированной некоммерческой организации, что позволит предоставлять территориальному общественному самоуправлению меры поддержки, предусмотренные для социально ориентированных некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг.

2. Проработать вопрос о проведении на федеральном уровне ежегодных конкурсов лучших практик в сфере добровольчества и волонтерства по решению вопросов местного значения, инициативного бюджетирования, с выделением победителям денежного приза на реализацию проектов.

3. Предусмотреть в бюджетном законодательстве возможность включения инициативных платежей в состав неналоговых доходов местных бюджетов наряду со средствами самообложения граждан, а также установить исключение из принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, которое позволит обеспечить целевое направление инициативных платежей.

4. Предусмотреть возможность чётко разграничить в Федеральном законе № 131-ФЗ и в Жилищном кодексе Российской Федерации правовой статус территориального общественного самоуправления и товариществ собственников жилья, а также определить порядок взаимодействия этих форм самоорганизации граждан в случае создания их на одной территории.

5. Проработать вопрос актуальности включения ТОС в перечень субъектов общественного контроля.

6. При разработке Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 года, в соответствии с поручением Президента Российской Федерации, предусмотреть конкретные меры государственной поддержки развития территориального общественного самоуправления, сельских старост, муниципальных общественных палат (советов) и иных форм непосредственного осуществления местного и общественного самоуправления жителями муниципалитетов.

7. Организовать системное и массовое обучение должностных лиц местного самоуправления, в том числе направленное на обучение формам и методам взаимодействия с муниципальной общественностью; обучение активистов территориального общественного самоуправления.

8. Рассмотреть возможность разработать на федеральном уровне программы финансовой поддержки ТОС и иных форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления, осуществлять грантовую поддержку добровольческих и волонтерских объединений.

9. Создать сеть современных интерактивных Интернет-порталов, аккумулирующих эффективный опыт и экспертное знание развития форм территориального общественного самоуправления, формирующих обратную связь, создающих условия диктантного обучения.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

1. Разработать программы финансовой поддержки ТОС и иных форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления, осуществлять грантовую поддержку добровольческих и волонтерских объединений.

2. Проработать вопрос о проведении ежегодных региональных конкурсов лучших практик в сфере добровольчества, волонтерства, инициативного бюджетирования, с выделением победителям денежного приза на реализацию проектов.

3. Проводить в регионах конкурсы на лучшего старосту сельского населенного пункта и лучшую муниципальную общественную палату (совет).

4. Создать региональные механизмы информационной поддержки ТОС, популяризировать деятельность ТОС и иных форм участия граждан в местном и общественном самоуправлении с помощью интернет-ресурсов (сайты, социальные сети) и СМИ.

5. Создавать в регионах сети современных, оснащенных региональных ресурсных центров поддержки и координации на региональном уровне деятельности ТОС (*например, в Самарской области уже функционирует 5 подобных ресурсных центров*).

6. На примере практики некоторых субъектов федерации издавать журнал «Территориальное общественное самоуправление области» (*Ивановская область*) с размещением на официальных информационных ресурсах области и муниципальных образований для ознакомления с его содержанием всех желающих.

7. Рассмотреть возможность внедрения практики по укреплению взаимодействия между органами ТОС и бизнесом посредством организации и проведения совместных мероприятий.

8. Рассмотреть актуальность и возможность привлечения ТОС к реализации региональных программ.

9. Внести изменения в нормативные акты, позволяющие оказывать поддержку ТОС вне зависимости от регистрации их в качестве юридического лица.

10. Организовать информационную, методическую и методологическую поддержку органам местного самоуправления по вовлечению населения в решение вопросов местного значения, в том числе через предусмотренные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, а также через участие в организованных местных сообществах (публичные слушания, сходы, муниципальные общественные палаты, старосты и т.д.).

11. Вовлекать в работу по формированию положительной обратной связи с населением региональные сети массовых коммуникаций – мобильные телесистемы, Интернет-провайдеров, кабельные сети телекоммуникаций.

Органам местного самоуправления:

1. Оказывать всестороннее содействие организации территориального общественного самоуправления и ассоциации органов территориального общественного самоуправления на территории муниципального образования.

2. Разработать планы работ по организации и становлению органов территориального общественного самоуправления, укреплению их материально-технической базы, а также по созданию необходимых условий для взаимодействия актива населения, актива территории с органами местного самоуправления и бизнес-структурами, как основы развития гражданских инициатив по вопросам местного значения.

3. Разработать нормативно-правовые акты и соответствующую документацию для заключения договоров между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления при выполнении работ по социально-значимым вопросам с выделением необходимых средств для этих целей, а также предоставлению органам территориального общественного самоуправления помещений для их работы.

4. Проанализировать принятые нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность органов территориального общественного самоуправления, на их соответствие федеральному и региональному законодательству.

5. Проводить постоянную работу, направленную на повышение интереса населения к жизнедеятельности территории, включения его в процессы развития муниципального образования.

6. Проводить регулярный мониторинг развития гражданского общества в муниципальном образовании через формирование современных тематических информационных ресурсов.

7. Вовлекать в информационную работу с жильцами кабельные Интернет-сети домов, и муниципальный информационный бизнес в целом.

8. Организовывать в муниципальных образованиях специальные семинары и тренинги, стимулирующие появление групп муниципальных активистов.

9. Организовывать и проводить работу по правовому просвещению населения (разъяснение положений о возможных формах гражданского участия в местном самоуправлении, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ).

10. Через средства массовой информации информировать население муниципального образования о деятельности органов территориального

общественного самоуправления.

11. Организовать на территории муниципального образования обучение активистов органов территориального общественного самоуправления.

12. Создавать муниципальные центры поддержки гражданских инициатив; шире привлекать органы территориального общественного самоуправления к разработке и осуществлению комплексных планов социально-экономического развития и инвестиционных проектов.

Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, Общероссийскому конгрессу муниципальных образований (ОКМО), Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления (ОАТОС), Всероссийскому совету местного самоуправления (ВСМС), советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иным объединениям муниципальных образований, общественным организациям, работающим в сфере местного самоуправления:

1. Способствовать распространению положительного опыта работы органов местного самоуправления по вовлечению населения в решение вопросов местного значения.

2. Осуществлять образовательную деятельность (подготовку методической литературы, проведение семинаров, круглых столов, совещаний) для распространения знаний о формах и методах участия населения в решении вопросов местного значения среди должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальной общественности.

3. Разрабатывать и реализовывать, в том числе через СМИ, акции, направленные на повышение доверия населения к органам местного самоуправления.

4. Осуществлять постоянный мониторинг лучших практик ТОС и других форм организованных местных сообществ, с целью анализа позитивных и негативных сторон их деятельности для тиражирования первых и выработки рекомендаций по устранению последних.

5. Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления (ОАТОС) разработать типовую форму положения о территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании (по видам муниципалитетов) как нормативного правового акта представительного органа муниципального образования.

**Председатель
Федерального экспертного совета**

И.В.Бабичев

**Ответственный секретарь
Федерального экспертного совета**

З.Г.Юдин