*Проект*

**

**КОМИТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ И МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ**

**КРУГЛЫЙ СТОЛ**

**на тему: «Региональные и местные сообщества как фактор и субъект стратегического развития регионов и муниципалитетов»**

**г. Москва 7 июля 2022 г.**

**Р е к о м е н д а ц и и**

Для построения солидарного гражданского общества и социального правового государства необходимо создать оптимальную в своей эффективности модель сотрудничества органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления
с региональными и местными сообществами, в том числе через механизмы стратегического планирования развития территорий.

Вопросы взаимодействия населения и органов управления имеют своей целью достигнуть баланса интересов. При этом местное самоуправление может стать базовой и непосредственной формой осуществления народом принадлежащей ему власти и формой организации солидарного гражданского общества в том случае, если идея его организации станет понятной населению и каждый найдет приемлемые для себя формы участия в этом процессе.

В связи с этим одной из современных и актуальных задач, которая должна быть решена для дальнейшего развития местного самоуправления, является 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 сколь возможно большего числа граждан во всех сферах местной жизни, на рост инициативности жителей в решении вопросов местного значения и формирования включенного контроля местных сообществ за действиями избранной ими муниципальной власти. Именно активная гражданская позиция жителей является необходимым условием гармоничного развития муниципальных образований, что в свою очередь создает базу для гармоничного устойчивого развития региона, в который входят данные муниципальные образования.

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 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 задач 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 – его солидаризации, где личности объединены общим интересом и готовы ради этого к совместным действиям. Солидарное 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, сначала муниципального, а потом и государственного.

**Обсудив комплекс вопросов, связанных с развитием региональных
и местных сообществ, форм участия граждан в развитии регионов
и муниципалитетов, возможных путей решения проблем, в том числе законодательных, препятствующих формированию и максимально эффективному функционированию региональных и местных сообществ, участники «круглого стола» отмечают следующее.**

Местные сообщества приобретают в настоящее время все большую значимость. Они оказывают непосредственное влияние на формирование общности интересов, взаимодоверия, солидарности и тем самым создают условия для эффективной социально-экономической модернизации.

Вместе с тем в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ
«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) такой правовой категории нет, но она встречается в решениях Конституционного Суда Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении
от 1 декабря 2015 года № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» обозначает муниципальную власть как власть местного сообщества
и называет его в качестве первичного субъекта права на местное самоуправление.

Сегодня есть два подхода к определению местного сообщества. Группа специалистов, в том числе профессор Н.С.Бондарь, судья Конституционного Суда Российской Федерации в отставке, считают, что местное сообщество охватывает всех жителей муниципалитета.

Московская школа конституционалистов с таким подходом не согласна
и считает, что между членами сообщества должно присутствовать социопсихологическое взаимодействие. В рамках малых муниципалитетов оно может быть достигнуто, и там территориально-публичный коллектив совпадает с местным сообществом, они как бы едины. Однако в случае с большими муниципалитетами это не так.

В.Е.Чиркин, выдающийся юрист, ученый, много времени посвятивший разработке этой темы, ввел термин «территориальный публичный коллектив». Таким образом, все, кто проживает на территории муниципалитета, образуют территориальный публичный коллектив, а внутри него уже возникают местные сообщества. У малых муниципалитетов (сел, небольших поселков) территориальный публичный коллектив, как правило, является единым местным сообществом, но так только в малых муниципалитетах.

Можно выделить как минимум четыре признака местного сообщества:

1. Общность людей (историческая, культурная, соседская и пр.);
2. Территория (пространство), занимаемое сообществом в пределах определенных границ (географических, административных, экономических, информационных и пр.);
3. Социальное взаимодействие между членами сообщества (соседские отношения, общие правила и нормы поведения, общая администрация, общие общественные услуги, взаимосвязь в производственной деятельности и пр.);
4. Чувство сообщества (психологическая идентификация с сообществом: общность ценностей, чувство принадлежности, чувство сопричастности
к событиям в сообществе, чувство ответственности перед сообществом и пр.).

Но самый важный, сущностный признак местного сообщества – наличие общей цели (общих целей), направленной на решение вопросов местного самоуправления.

В местных сообществах можно выделить два типа:

1. Местные сообщества территориально ориентированного типа (главная цель деятельности – содействие решению вопросов местного значения
на территории проживания).

Ониобъединяют практически всех граждан, проживающих
на конкретной территории, являющейся частью муниципального образования, при этом потребителем общественных благ, производимых данным сообществом, могут выступать все люди, проживающие на территории его деятельности.

К таким местным сообществам относятся прежде всего организации территориального общественного самоуправления (ТОС); домовые комитеты; местные культурные, краеведческие, природоохранные организации
и инициативные группы; группы школьного самоуправления; школьные объединения родителей; местные организации и инициативные группы
по защите имущественных, жилищных прав и интересов местных жителей
на соответствующей территории. К такого рода местным сообществам можно отнести и товарищества собственников жилья; товарищества собственников недвижимости (местных магазинов, рынков, пунктов бытового обслуживания населения и т.п.), а также садовые товарищества.

2. Местные сообщества функционально ориентированного типа (содействие решению вопросов местного значения – одна из целей
их деятельности, но не главная).

Они нацелены, в том числе, на решение вопросов местной жизни,
но объединяют только граждан, имеющих общие социально значимые интересы, среди которых и местные вопросы, кроме того они производят частные блага, потребителями которых могут являться граждане, представляющие целевую группу данного сообщества.

Функциональными местными сообществами являются местные отделения политических партий, профсоюзов, обществ защиты прав потребителей, ветеранских организаций, религиозных организаций, спортивных, туристских, охотничьих организаций, организаций автолюбителей, благотворительных
и правозащитных организаций, молодежных объединений, обществ инвалидов, женских организаций, профессиональных организаций и творческих союзов, этнических общин и национальных диаспор и т.п. Чем больше времени
и ресурсов уходит у такого местного сообщества на реализацию своей функциональной цели, насколько «далеко или близко» муниципальный интерес от главной цели такого сообщества и насколько его реализация приближает сообщество к реализации его главной цели, настолько такое функциональное сообщество более «муниципально».

Достичь заявленного высокого уровня качества жизни невозможно, опираясь только на социальные обязательства государства – необходимы социальные обязательства граждан, их активное и деятельное участие в жизни местных сообществ.

Понятие «общественность» в России традиционно близка к понятию «общины», «коммуны» в том смысле, что активно выражает интересы тех групп граждан, которые объединены общей территорией или общими интересами (территориальные и функциональные организованные местные сообщества), но при этом – что особенно важно – взаимодействуют лицом
к лицу.

Развитие институтов солидарного гражданского общества на уровне местных сообществ является и целью, и инструментом, и условием эффективной социально-экономической модернизации. Это тот уровень вхождения граждан в процесс самодеятельного публичного обустройства общественной жизни, на котором каждый шаг вперед запускает усиливающиеся и убыстряющие механизмы развития.

Следует признать, что вовлеченность населения в процессы гражданского участия в настоящий момент значительно ниже исторических. Доля взрослых людей и молодёжи, участвующих в самодеятельных общественных организациях, процент населения, вовлеченного в добровольческое служение,
в реализацию территориальных социальных проектов, в общественные советы и т.п. – все эти показатели совершенно недостаточны для эффективной институциональной модернизации, а, следовательно, и для прорыва
в национальном развитии.

Наличие и острота проблем организации местной жизни для населения муниципальных образований является во многом источником и побуждающим фактором их социальной активности, социальной коммуникации и объединения в местные сообщества вплоть до создания их организованных форм для решения местных проблем и вопросов местного значения.

Активизация социально-политической и бизнес-конкуренции в регионах и муниципалитетах также влияет на повышение общественной активности, социальной коммуникации и, как следствие, – институционализации местных сообществ.

Важным, порой решающим фактором является наличие
в муниципалитетах лидеров и организаторов, на общественных началах или
на профессиональной основе осуществляющих организацию населения
(т.е. формируют организационную власть внутри местных сообществ, чем способствуют их целеустремленному связыванию).

Развитие малых (и, тем более, средних) форм бизнеса на территории также влияет на повышение общественной активности и социальной коммуникации на местах: местные предприниматели, имеющие ярко выраженные экономические интересы и нередко пассионарную волю, являются заметной политической силой на местном уровне.

Активность населения также повышают такие социально-психологические факторы, как:

- информированность о проблемах муниципалитета, путях их решения, возможных формах участия граждан и их объединений в решении вопросов местного значения;

- наличие вдохновляющих и объединяющих идей и проектов (в том числе и негативного плана);

- знание о позитивных результатах социально-полезных проектов, высокая социальная оценка общественной работы (в том числе и в СМИ).

В то же время, как показывает социологический анализ, привлечь более 20 – 25% населения в организацию участия для осуществления местных инициатив является весьма затруднительным.

Население по смыслу, придаваемому ему федеральным законодательством, является не простой совокупностью граждан как субъектов материального права, а властным субъектом, обладающим определенными признаками. Законодателем хотя и регламентируется правосубъектность местного населения в рамках функционирования муниципального образования, решения вопросов местного значения на его территории, но, как уже было отмечено, не дается определение этого понятия.

Предложения о введении в федеральное законодательство понятия «местное сообщество» имеют целью охарактеризовать пространственно-территориальное единство определенной части населения с учетом сущностных критериев ее обособления, выделения ее в качестве самостоятельного субъекта; причем такое единство обеспечивается наличием у соответствующих лиц взаимных интересов, связанных с организацией жизнедеятельности по месту проживания, которые и интегрируют их в единую и целостную территориальную общность публичного территориального коллектива, характерного для малых муниципальных образований (например, небольших сельских поселений), либо состоящего из местных (территориальных
и функциональных) организованных местных сообществ, что присуще для более крупных муниципалитетов.

Кроме того, в законодательстве Российской Федерации в сфере осуществления местного самоуправления необходимо определять не только правовой статус местных сообществ, но и принципы их организации
и деятельности, порядок и механизмы их взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Местное сообщество является, таким образом, не только субъектом,
но и источником местной публичной власти, формирующим
и обеспечивающим развитие различных институтов гражданского общества, объединенного в публичный территориальный коллектив.

На сегодняшний день крайне востребованной для муниципалитетов является тема создания правовых механизмов, позволяющих органам местного самоуправления максимально эффективно использовать институты гражданского общества в решении вопросов местного значения.

Институциональная гражданская реформа не будет эффективна без построения низовой институциональной инфраструктуры, без развития социальных институтов на базовом территориальном уровне, без вовлечения граждан в массовые социальные практики. Местные сообщества как основа гражданской институциональной модернизации в России – это базовый ресурс национального развития, без вовлечения которого в «социально-экономический оборот» само это развитие невозможно.

В современный период поиск способов развития экономики местных территорий, повышения их конкурентоспособности и в целом уровня социально-экономического развития нередко идет параллельно с поиском
и осознанием новых инструментов развития муниципальных сообществ. Современные экономические реалии, задачи и требования предопределяют
не только необходимость переосмысления многих привычных стандартов
и концепций территориального развития, но и уточнения параметров функционирования публичной власти на местах, поиска новых форм
(и актуализации привычных форм) вовлечения населения, проживающего
на локальной территории и объединенного общими интересами, в решение вопросов местного значения. В этой связи изучение форм участия местных сообществ в развитии территорий и построении публичных территориальных коллективов при использовании апробированных в ряде стран конкретных инструментов развития последних составляет одну из задач экономической, социологической и правовой науки.

На сегодняшний день активность жителей муниципальных образований
в решении вопросов местного значения преимущественно низка, что указывает в свою очередь на невысокий уровень развития местных сообществ в России. Из этого следует, что перед нашей страной стоит цель создать условия для
их становления, ведь только так можно выстроить действительно эффективную систему местного самоуправления. Первоочередная задача правоведов
и законодателей в области местного самоуправления – совершенствование заложенных в законодательстве Российской Федерации о местном самоуправлении механизмов участия граждан в решении местных дел.
Со временем в результате эффективного действия этих механизмов население муниципальных образований сможет рассматриваться не в качестве простой совокупности жителей, а в качестве единого публичного коллектива – взаимосвязанной системы местных сообществ, осознающего общность своих интересов и готовых на основе такой общности совместно действовать.
И с этой точки зрения местное сообщество сегодня – не только средство,
но и цель осуществления местного самоуправления в Российской Федерации.

Местные сообщества играют важнейшую роль в достижении устойчивого территориального развития, поскольку это – социальные системы, обладающие свойствами территориальной компактности, ресурсной обеспеченности, социальной самоидентификации, общественными потребностями и интересами, а также способностью к воспроизводству и наличием элементов самоуправления. Системообразующими элементами местных сообществ являются население, территория, социальное взаимодействие, публичный интерес (цель), а также местное самоуправление, определяющее на основе ресурсных возможностей местного сообщества его деятельность.

Механизмами достижения устойчивого территориального развития являются местные повестки дня – долгосрочные стратегии устойчивого территориального развития, основанные на принципах экономической, экологической и социальной устойчивости, и на формирование и реализацию которых огромное влияние оказывают приоритеты федеральной
и региональной социально-экономической политики, а также деятельность хозяйствующих субъектов.

При определенных недостатках Федерального закона № 131-ФЗ, которые с момента его приятия федеральный законодатель поэтапно устранял, можно констатировать, что в нем заложен и немалый потенциал развития гражданского общества и местных сообществ.

В наименовании главы 5 Федерального закона № 131-ФЗ говорится
о формах непосредственного осуществления населением местного самоуправления и о формах участия населения в осуществлении местного самоуправления. Непосредственное осуществление населением местного самоуправления (прямая демократия) – это реализация коллективного права жителей муниципального образования на осуществление муниципальной власти, т.е. принятие властных решений, правовых актов самими жителями. Такие властные решения (правовые акты) не нуждаются в утверждении органами местного самоуправления.

Участие населения в осуществлении местного самоуправления (консультативная демократия) заключается в реализации индивидуальных прав граждан на участие в осуществлении муниципальной власти, оно позволяет жителям муниципального образования оказывать влияние на позицию органов и должностных лиц местного самоуправления, обеспечивать соответствие принимаемых ими решений интересам населения. В главе 5 Федерального закона № 131-ФЗ к таким формам участия населения в осуществлении местного самоуправления относятся правотворческая инициатива граждан, инициативные проекты, территориальное общественное самоуправление, староста сельского населенного пункта, публичные слушания, общественные обсуждения, собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления.

В регионах используется достаточно широкий спектр участия населения
в осуществлении местного самоуправления, решении стратегических задач развития муниципальных образований, инициативном проектировании.

Так, например, в Саратовской области институты гражданского общества представлены общественными палатами (советами) муниципальных образований, территориальным общественным самоуправлением, старостами сельских населенных пунктов, общественными организациями. Важными для местных сообществ являются общественные обсуждения, взаимодействие
с профессиональным и бизнес-сообществами.

Органы местного самоуправления организуют и проводят публичные слушания, рейтинговые голосования, встречи с трудовыми коллективами, собрания (сходы) граждан, в том числе в целях обсуждения проектов развития территорий.

В большинстве муниципальных образований Саратовской области работают штабы по реализации национальных проектов, отмечается положительная практика общественного контроля за реализацией национальных проектов. Обеспечивается информационное сопровождение
их реализации в местных средствах массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», обратная связь с жителями происходит также посредством социальных сетей.

Активно развивается институт старост сельских населенных пунктов. Так, в Рязанской области в настоящее время назначены и осуществляют свои полномочия более 1124 старост сельских населенных пунктов.

В целях поддержки и развития института старост сельских населенных пунктов в 2019 году подпрограмма 5 «Поддержка местных (муниципальных) инициатив и участия населения в осуществлении местного самоуправления
на территории Рязанской области» государственной программы Рязанской области «Развитие местного самоуправления и гражданского общества», утвержденной постановлением Правительства Рязанской области
от 11 ноября 2015 г. № 280, дополнена мероприятием по предоставлению субсидий бюджетам муниципальных образований на обеспечение гарантий деятельности старост сельских населенных пунктов Рязанской области.
В рамках указанного мероприятия ежегодно выделяются субсидии на общую сумму 550 тыс. рублей.

В 2021 году соответствующая поддержка оказана 178 старостам сельских населенных пунктов. В основном средства направляются на возмещение расходов на оплату услуг телефонной связи, приобретение канцелярских принадлежностей, использование личного транспорта, а также на материальное поощрение за успешную работу. Предоставление субсидий предусмотрено
и в последующие годы.

Кроме того, в 2021 году в рамках заключенного соглашения между Правительством Рязанской области и Правительством Новгородской области издано методическое пособие для старост сельских населенных пунктов.
В книге освещена история развития института старост сельских населенных пунктов в Рязанской и Новгородской областях, а также представлены материалы для практической помощи сельским старостам в реализации
их полномочий.

Закон Брянской области от 25 декабря 2017 г. № 107-3 «Об участии жителей сельских населенных пунктов в осуществлении местного самоуправления» предоставляет муниципалитетам юридическую возможность избирать на местах старших населенных пунктов. К их основным полномочиям относится взаимодействие с органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями и учреждениями, организациями по вопросам решения вопросов местного значения в сельском населенном пункте, информирование местных органов власти о возникающих проблемных ситуациях.

Активную работу со старшими населенных пунктов в части предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на местах проводит главное управления МЧС России по Брянской области.

Законом Брянской области «Об участии жителей сельских населенных пунктов в осуществлении местного самоуправления» предусмотрено, что расходы на исполнение старшими сельских населенных пунктов своих вопросов ведения, полномочий, а также способы оказания поддержки, поощрения старших населенных пунктов могут быть предусмотрены представительными органами соответствующих муниципальных образований за счет средств местного бюджета.

В настоящее время на территории Брянской области уже избраны
и осуществляют деятельность около 1500 старших населенных пунктов.

Следует отметить, что перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении, установленный Федеральным закона № 131-ФЗ, не является исчерпывающим. Законами субъектов Российской Федерации, уставами
и иными нормативными правовыми актами муниципальных образований могут быть предусмотрены другие инструменты муниципальной демократии, использование которых не нарушает требования Конституции Российской Федерации и федерального законодательства (например, наказы избирателей, отчеты выборных лиц местного самоуправления перед населением, участие представителей общественности в процедурах муниципального правотворчества и другие).

Среди различных форм самоорганизации населения самой массовой является территориальное общественное самоуправление. Правовой статус территориального общественного самоуправления закреплен Федеральным законом № 131-ФЗ (статья 27) и отдельные положения связанных статей, который определяет ТОС как форму реализации права гражданина на местное самоуправление.

ТОСы находятся – и должны находиться – в тесной связке с органами местного самоуправления. Территориальное общественное самоуправление как институт местного самоуправления (не властный, но институт) должен быть
в гармонии с органами местного самоуправления, потому как именно
им граждане оказали доверие и наделили их властными полномочиями
на муниципальных выборах.

По оценкам, произведенным в процессе обобщения данных, полученных из субъектов Российской Федерации, в целом по Российской Федерации
по состоянию на конец 2021 года насчитывается примерно 35 тыс. ТОСов, уставы которых зарегистрированы в органах местного самоуправления,
в границах 6,6 тыс. муниципальных образований. При этом около 16,4 тыс. ТОСов (46,8% от общего их числа) находятся в сельских поселениях, около
4,2 тыс. (12% от числа ТОСов) в городских поселениях, около 1,5 тыс.
(4,4% от числа ТОСов) в муниципальных округах, около 12,6 тыс.
(39,2% от числа ТОСов) в городских округах.

Около 2,9 тыс. ТОСов (8,3% от общего их числа), по подсчетам органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, имеют статус юридических лиц, и около 3,6 тыс. ТОСов (10,4% от общего их числа) заключили с органами местного самоуправления договоры (соглашения), предусматривающие использование средств местных бюджетов при осуществлении ТОСами деятельности по благоустройству территорий и иной хозяйственной деятельности.

Определенный импульс популяризации и развития территориального общественного самоуправления в стране был задан Общенациональной ассоциацией территориального общественного самоуправления (ОАТОС), созданной в январе 2016 года.

Деятельность ОАТОС за эти годы ускорила развитие территориального общественного самоуправления и систематизацию данной работы в масштабах страны. Сегодня ТОСы созданы практически в каждом субъекте Российской Федерации.

Вместе с тем для их дальнейшего поступательного развития необходимо организовывать промежуточную форму – региональные ассоциации ТОС.

В 25 субъектах Российской Федерации такие ассоциации уже созданы,
и они активно взаимодействуют с советами муниципальных образований, тиражируют региональный опыт, помогают ТОСам, активистам ТОСов
в решении вопросов по взаимодействию с органами местного самоуправления, оказывают правовую помощь.

Однако следует отметить, что хотя федеральное законодательство, регулирующее организацию и деятельность ТОСа, находится на достаточно высоком уровне, тем не менее, вопросы еще возникают.

Первая проблема – с регистрацией ТОСа как юридического лица.
На сегодняшний день из общего числа ТОСов в качестве юридического лица зарегистрированы только 2437 (6,9%). Изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ) 2014 года отнесли ТОСы
к общественным организациям.

А в общественных организациях, как известно, предполагается индивидуальное членство, что противоречит социально-правовой природе ТОСа, в котором такого членства нет и быть не может, как не может его быть
в любом территориальном местном сообществе и в муниципалитете.

Факт проживания на данной территории не является членством
в муниципальном образовании, находящемся на этой территории. Необходимо найти возможные пути решения данной проблемы.

В законодательстве нет нормы, наделяющей ТОС полномочием обратиться в суд с исковым заявлением в защиту прав и свобод неопределенного круга лиц, нарушенных решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего. Это еще один неурегулированный вопрос.

Во исполнение решений заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, прошедшего в августе
2017 года, Правительством Российской Федерации были внесены
в Государственную Думу три законопроекта.

Проект федерального закона № 983322-7 «О внесении изменений
в Гражданский кодекс Российской Федерации в части установления особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации» предлагает исключить территориальное общественное самоуправление из состава общественных организаций и определить, что действующее в качестве юридического лица территориальное общественное самоуправление является некоммерческой корпоративной организацией. Если говорить о том, что некоммерческая организация создается в организационно-правовой форме территориальных общественных самоуправлений, должно быть четко прописано, что это некоммерческая организация, не имеющая членства. Однако по тем формулировкам, которые использованы в указанном законопроекте, получается обратное, а это недопустимо.

Также данный законопроект вводит в ГК РФ отдельную статью 123.16-4, регулирующую создание и деятельность территориального общественного самоуправления.

ГК РФ регулирует частноправовые отношения, и переносить в него регулирование публично-правовых отношений, коими в данном случае являются вопросы, связанные с ТОСами, как минимум некорректно. Закрепление в ГК РФ новой указанной статьи выводит регулирование деятельности ТОСа из-под юрисдикции Федерального закона № 131-ФЗ
и приведет к сложностям в работе ТОСов.

Законопроект № 984588-7 «О внесении изменений в статью 311 Федерального закона «О некоммерческих организациях» в части установления особенностей оказания поддержки территориальным общественным самоуправлениям» предполагает дополнить перечень видов деятельности, позволяющих признавать некоммерческие организации социально ориентированными, деятельностью по осуществлению ТОСа. Соответственно, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления наделяются правом оказывать ТОСам финансовую, имущественную, информационную, консультационную поддержку, а также поддержку в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников ТОСов и добровольцев (волонтеров).

Вместе с тем законопроект определяет, что региональные
и муниципальные власти не вправе предоставлять ТОСам льготы по уплате налогов и сборов, осуществлять закупки у ТОСов товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также предоставлять льготы по уплате налогов и сборов юридическим лицам, оказывающим ТОСам материальную поддержку.

Наделение ТОСа статусом социально ориентированной некоммерческой организации важно тем, что это предполагает получение определенных льгот,
а в некоторых случаях и прямой поддержки со стороны государственных
и муниципальных органов. Законопроект из четырех действующих форм поддержки для социально ориентированных некоммерческих организаций ТОСам предлагает только одну. Остальные недоступны. Причины такого изъятия неясны, особенно в части, касающейся осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Таким образом, напрашивается вывод, что законопроект задачу, поставленную Президентом Российской Федерации в отношении ТОСов,
не решает, а меры поддержки в таком усеченном варианте не изменят существенным образом их положение, а быть может, – и ухудшат.

Тем не менее, вопреки существующим трудностям, тосовское движение продолжается. В 2021 году ОАТОС приняла Стратегию развития ТОС
в Российской Федерации до 2030 года.

Цель стратегии – создание на всей территории Российской Федерации системы ТОСа, формирование межведомственного партнерства органов власти, депутатов и учреждений всех уровней с жителями, бизнесом, НКО для обеспечения роста качества жизни в стране. Построение системы ТОСа
в документе предлагается реализовывать в три этапа. Первый – «Организационный» (2021 – 2022 годы) является самым важным, так как закладывает фундамент для создания системы ТОСа.

Второй – «Проектный» (2023 – 2025 годы). На этом этапе выстроенная система ТОСа должна пройти апробацию через привлечение жителей
к осуществлению социально значимых проектов и проектов комплексного развития территорий. Участие активистов ТОСа в реализации разного рода проектов и планов, конечно, присутствовало и ранее, но именно этот этап должен продемонстрировать способность системы ТОСа обеспечить концентрацию усилий и ресурсов жителей на решении проблем регионов
и муниципалитетов.

Третий – «Масштабирование» (2026 – 2030 годы). На этом этапе планируется на базе накопленного опыта решить задачу увязки отдельных муниципальных или региональных проектов в устойчивую систему, работающую на уровне страны.

Взаимное усиление и переплетение проектов создаст условия для
их масштабирования, получения синергетических эффектов и вовлечения
в их реализацию значительной части активных жителей и их ТОСов, предприятий и НКО. Также на этом этапе наиболее успешным проектам планируется присваивать статус общероссийских и обеспечивать
их реализацию уже в масштабах всей страны с подключением федеральных ресурсов.

Кроме того, на всех этапах построения системы ТОСа планируется вести активную работу по совершенствованию законодательства в части обеспечения легитимности, прозрачности и эффективности деятельности ТОСов.

Что касается потенциала территориального общественного самоуправления, то в Стратегии ТОС выделено пять основных содержательных направлений деятельности ТОСа: сферы жилищных отношений
и благоустройства, социальной работы, экологии, охраны общественного порядка и обеспечения пожарной безопасности, градостроительной и иной деятельности. Предполагается, что в этих направлениях перспективы партнерства местных органов власти и ТОСов представляются максимально полезными и эффективными.

Вместе с тем, участники «круглого стола» отмечают, что не стоит
на ТОСы взваливать чрезмерный объем задач. Концентрироваться надо
на наиболее актуальных и важных из них, непосредственно связанных
с развитием территорий. Такой задачей является благоустройство территорий, жилищные отношения и все, что связано с этим.

Другим важнейшим институтом гражданского участия, содействующим прозрачности и открытости деятельности всех уровней власти, являются общественные палаты. В этой связи участники «круглого стола» полагают, что именно муниципальные общественные палаты (советы) должны выступать платформой для представления интересов ТОСов и иных форм организованных территориальных и функциональных местных сообществ, к которым относятся добровольческие (волонтерские) организации, молодежные организации, предпринимательское сообщество, старосты сельских населенных пунктов
и иные 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 широко привлекать к формированию и деятельности муниципальных общественных палат с целью максимального (репрезентативного) охвата всех слоев и всех интересов населения соответствующей территории.

В этой связи, если говорить о системе общественных палат как субъектов включенного 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 инициативных проектов (инициативного бюджетирования) и, что не менее важно, осуществление включенного 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, и быть активными субъектами развития территорий (в этом и суть «включения»).

Согласно статье 7 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ
«Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 212-Ф3) 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-Ф3 «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 Российский Федерации, их формирование и деятельность будет происходить в общем порядке для всей страны, что, несомненно, даст новый вектор развития взаимодействию институтов гражданского общества с региональными государственными органами.

Участникам «круглого стола» 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 «круглого стола» 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.

25 января текущего года Государственной Думой в первом чтении был принят проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», предусматривающий, по сути, новый этап муниципального строительства
и закладывающий правовые основы для проведения новой крупномасштабной реформы местного самоуправления.

В условиях современной реальности и существующих вызовов к мерам поддержки муниципалитетов следует отнести развитие местных сообществ
и представительной демократии, увеличение численности депутатского корпуса, создание в муниципалитетах общественных палат (советов), других объединений, включенных в решение вопросов местного значения.

Для успешного использования этих институтов необходимо внести
в проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» поправки, предусматривающие по меньшей мере увеличение в 1,5 раза численности депутатов представительных органов муниципальных образований. Ликвидация поселенческой территориальной организации местного самоуправления приведет к сокращению числа депутатов представительных органов муниципальных образований, представляющих интересы населения ликвидируемых поселений. Как минимум 150 тысяч муниципальных депутатов из 250 тысяч будет сокращено. Необходимо сохранить этот кадровый ресурс
за счет увеличения численности депутатов представительных органов городских и муниципальных округов, а также формирования муниципальных общественных палат, среди членов которых могут быть и бывшие муниципальные депутаты.

К числу безусловных достоинств законопроекта № 40361-8 можно отнести его главу 5 – «Непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления», а именно ее положения, довольно подробно регламентирующие такие важные для местного самоуправления институты как территориальное общественное самоуправление, инициативные проекты, староста сельского населенного пункта.

Одновременно в части 2 статьи 41 законопроекта в качестве формы участия населения в осуществлении местного самоуправления не указаны такие институты, как конференция граждан (собрание делегатов), обращения граждан в органы местного самоуправления, муниципальные общественные палаты.

Как уже было отмечено, деятельность местных сообществ территориально ориентированного типа, к которым как раз относятся в том числе и ТОСы, и местные общественные палаты, направлена на содействие решению вопросов местного значения.

Несомненно, они являются субъектами стратегического развития муниципалитета и региона в целом.

Однако не меньшая роль в этом развитии принадлежит сообществам функционально ориентированного типа. Помимо содействия решению вопросов местного значения, они нацелены на решение социально значимых проблем.

Функционально ориентированные региональные и местные сообщества производят блага, потребителями которых могут являться граждане, представляющие целевую группу данного сообщества (пожилые, инвалиды, мигранты, одинокие матери, многодетные семьи, уволенные в запас военнослужащие, бывшие заключенные и т.д.). Данные сообщества институционально относятся к, так называемому, третьему сектору – сектору негосударственных некоммерческих организаций (далее также – НКО).

Такого рода организации не нацелены на получение прибыли с целью
ее распределения между учредителями, членами и участниками организации.

В процессе своего функционирования НКО сталкиваются с набором типичных проблем. Это – несовершенство механизмов взаимодействия между органами государственной власти, органами местного самоуправления
и региональными и местными сообществами, недостаточно высокий уровень участия населения в деятельности таких сообществ. Результаты обследований НКО, ежегодно проводимых Центром исследований гражданского общества
и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ, показывают, что наиболее часто упоминаемой проблемой функционирования НКО является недостаток материальных средств. Следующими по значимости идут проблемы, связанные с отсутствием поддержки со стороны возможных спонсоров, а также отсутствием интереса со стороны местных властей. Несколько реже упоминаются такие проблемы функционирования НКО, как отсутствие интереса со стороны региональных властей, проблемы с помещением, отсутствие интереса со стороны населения, препятствия, связанные
с несовершенством законодательства. Также в качестве основных проблем функционирования современных НКО руководителями некоммерческих организаций названы нехватка рекламы деятельности организации, нехватка транспортных средств, недостаток энтузиазма и нехватка специалистов для работы в организации. Менее 10% респондентов обозначили следующие проблемы функционирования НКО: проблемы со средствами связи, коммуникацией; недостаток информации, необходимой для работы; отсутствие интереса со стороны потребителей услуг; конкуренция среди НКО, борьба одних организаций с другими; низкое качество финансового менеджмента
в организации; проблемы доступа к средствам массовой информации; оказание давления на НКО со стороны органов власти; нехватка знаний и умений
у сотрудников организации; внутренние раздоры в организации; противодействие, давление криминальных структур; нехватка знаний и умений у руководства организации; оказание давления на НКО со стороны контролирующих инстанций; конкуренция с органами власти.

Вместе с тем следует отметить, что наметились позитивные сдвиги
в решении данных проблем.

Анализ представленных субъектами Российской Федерации материалов, касающихся взаимодействия органов власти с местными и региональными сообществами, показывает, что в настоящее время в регионах принимается целый ряд мер, направленных на поддержку этих сообществ.

Возросший интерес органов власти к ним связан с тем, что региональные и местные сообщества рассматриваются властями как фактор и субъект стратегического развития регионов и муниципалитетов.

Так, например, с 2013 года в Вологодской области утверждена
и реализуется областная программа поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций (далее также – СО НКО) – подпрограмма «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Вологодской области» государственной программы «Создание условий для развития гражданского общества и потенциала молодежи
в Вологодской области на 2021 – 2025 годы» (постановление Правительства Вологодской области от 27 мая 2019 г. № 491, в период 2013 – 2020 годы – постановление Правительства области от 28 октября 2013 г. № 1102).

Сообщества, состоящие в реестре зарегистрированных некоммерческих организаций, могут рассчитывать на все виды поддержки, предусмотренные областной программой поддержки СО НКО, в том числе, на предоставление субсидий за счет средств областного бюджета для реализации общественно полезных проектов, связанных с осуществлением уставной деятельности,
по 18-ти направлениям.

За период реализации областной программы поддержки СО НКО
с 2013 по июнь 2022 года Правительством Вологодской области поддержано
в общей сложности 769 общественно полезных проектов СО НКО на сумму свыше 232 млн. рублей. Так, в 2021 году поддержано 144 проекта НКО
на сумму 60 млн. рублей. В 2022 году на данные цели вновь планируется направить 60 млн. рублей (из них: 30 млн. рублей из областного бюджета
и 30 млн. рублей из федерального фонда – в рамках участия в программе софинансирования Фонда президентских грантов).

Кроме того, СО НКО получают грантовую поддержку на реализацию общественно полезных проектов посредством участия во всероссийских конкурсах. Так, по итогам участия в конкурсах Фонда президентских грантов
за последние девять лет некоммерческими организациями привлечено
599 млн. рублей президентских грантов для реализации 450 проектов на благо жителей городов и районов Вологодской области.

С 2013 года в Хабаровском крае действует региональная государственная программа «Содействие развитию институтов и инициатив гражданского общества в Хабаровском крае», целью которой является создание и сохранение условий для формирования устойчивой и профессиональной деятельности некоммерческих организаций по решению задач социально-экономического развития края.

Основным программным мероприятием по поддержке СО НКО является проведение конкурса реализуемых ими социальных проектов. Гранты
из краевого бюджета на условиях софинансирования предоставляются
на реализацию проектов по 17 приоритетным направлениям, таким как профилактика социального сиротства; поддержка и защита материнства, отцовства и детства; повышение качества жизни людей пожилого возраста; деятельность в сфере патриотического воспитания; деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни.

За период с 2013 по 2019 год поддержано 325 проектов СО НКО. Объем внебюджетных средств, привлеченных СО НКО на реализацию социально значимой деятельности, составило порядка 123 млн. рублей.

В 2021 году 70 проектов СО НКО профинансированы из краевого бюджета на общую сумму 30,4 млн. рублей. На софинансирование расходных обязательств муниципальных образований края по проведению мероприятий
по поддержке СО НКО на 2022 год из средств краевого бюджета выделено
2,5 млн. рублей.

В Смоленской области осуществляется государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций, участвующих
в развитии институтов гражданского общества и реализующих социально значимые проекты и программы в Смоленской области, в соответствии
с Порядком определения объема и предоставления субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям, в том числе в рамках областного закона от 22 июня 2007 г. № 56-з «О взаимодействии органов государственной власти Смоленской области с некоммерческими организациями», в рамках реализации областной государственной программы «Развитие информационного пространства и гражданского общества
в Смоленской области», утвержденным постановлением Администрации Смоленской области от 23 мая 2018 г. № 336, ежегодно проводится конкурс
СО НКО на право получения в текущем финансовом году субсидий
на финансовое обеспечение затрат на реализацию социальных программ (проектов), направленных на развитие гражданского общества (далее – областной конкурс). С 22 июня 2022 года открыта подача заявок на очередной областной конкурс СО НКО на право получения в текущем финансовом году субсидий. Прием заявок продлится до 21 июля 2022 года. Участие в областном конкурсе носит заявительный характер.

На территории Ставропольского края зарегистрировано 2895 НКО, в том числе: 28 региональных отделений политических партий, что составляет
90,3% от всего политического спектра России, 1166 общественных объединений, 91 национально-культурная организация, 338 образовательных
и 97 благотворительных организаций, 146 организаций, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов ветеранов, инвалидов,
361 спортивное объединение, 172 казачьих общества и 505 религиозных организаций.

В соответствии с Законом Ставропольского края от 10 октября 2013 г.
№ 80-кз «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Ставропольском крае», Правительством Ставропольского края оказывается финансовая, методическая, консультационная, информационная и организационная поддержка
в реализации мероприятий социальных проектов социально ориентированными некоммерческими организациями.

Финансовая поддержка инициатив некоммерческих организаций
(на конкурсной основе в форме субсидирования) ежегодно увеличивается. Так, в 2019 году на участие в конкурсе было подано 146 заявок, поддержку получили 67 СО НКО на общую сумму 80,0 млн. рублей; в 2020 году – подано 98 заявок, поддержку получили 57 СО НКО на сумму 84,0 млн. рублей.

В 2021 году в конкурсе социальных проектов приняло участие
144 СО НКО, объем субсидии составил 98,0 млн. рублей (в том числе с учетом софинансирования, предоставленного Фондом Президентских грантов
в размере 18 млн. рублей), победителями конкурса признаны 52 СО НКО.

В 2022 году подана 81 заявка, определены 27 победителей, объем субсидий составляет 82,0 млн. рублей.

Эффективным механизмом поддержки СО НКО стали средства Фонда Президентских грантов: в 2018 году победителями стали 36 организаций, общая сумма полученных грантов составила более 76,0 млн. рублей; в 2019 году победили 30 организаций, получили гранты – 38,0 млн. рублей; в 2020 году –
43 организации получили гранты – более 53,0 млн. рублей; в 2021 году –
46 организаций получили гранты – более 64,0 млн. рублей; в 2022 году
в конкурсе Фонда Президентских грантов победили 37 НКО, общая сумма полученных грантов составила более 58,0 млн. рублей.

Целью увеличения финансирования является, прежде всего, развитие молодежных общественных организаций, в особенности ориентированных
на сельскую молодежь. Важным направлением поддержки остается поддержка ветеранских и патриотических организаций, организаций инвалидов.

При активной работе с общественными организациями, увеличении объемов финансовой поддержки социальных проектов и вовлечении
в общественную деятельность большего количества общественных организаций и объединений, возрастает и количество участников социально значимых мероприятий, что позитивно влияет на уровень доверия к региональной
и муниципальной власти.

Для содействия развитию институтов гражданского общества в регионах создаются специальные центры.

Постановлением Правительства Магаданской области
от 30 декабря 2021 г. № 1079-пп утверждена государственная программа Магаданской области «Содействие развитию институтов гражданского общества и реализация государственной национальной политики
в Магаданской области».

На территории Магаданской области создано магаданское областное государственное автономное учреждение «Ресурсный центр поддержки общественных инициатив» (далее – МОГАУ «Ресурсный центр поддержки общественных инициатив»), ориентированное на оказание правовой
и методической помощи гражданам в создании территориального общественного самоуправления, регистрации территориального общественного самоуправления в качестве юридического лица. В случае создания
и регистрации территориального общественного самоуправления в качестве юридического лица как некоммерческой организации, МОГАУ «Ресурсный центр поддержки общественных инициатив» оказывается содействие
в подготовке документов для получения субсидий из областного бюджета
в рамках государственной программы «Содействие развитию институтов гражданского общества и реализация государственной национальной политики в Магаданской области», а также методическая и организационная помощь для участия в конкурсах президентских грантов.

В целях содействия СО НКО Рязанской области в развитии взаимодействия с органами власти, социального партнерства внутри общественного сектора и создания условий для развития институтов гражданского общества в регионе создано и функционирует государственное казенное учреждение Рязанской области «Дом общественных организаций».
На его базе осуществляют деятельность ряд площадок, таких как «Центр социальных проектов и программ», информационно-методический центр «Общий офис», «Центр национальностей», «Школа лидера НКО», «Школа гражданской активности», «Школа жилищного просвещения», «Клуб политологов», дискуссионный клуб «Открытая трибуна», клуб «Общественная приемная», Центр волонтерского движения, площадка «Юридические консультации для НКО».

В настоящее время в Волгоградской области на стадии активного формирования находится волонтерство. Разработан проект Концепции развития и поддержки добровольчества в Волгоградской области. Согласно данному проекту, целью развития волонтерства в Волгоградской области является активизация потенциала добровольческой деятельности как ресурса развития местного сообщества и успешной социализации граждан, путем формирования и распространения инновационных практик социальной деятельности.

Один из первых проектов волгоградских волонтеров – «Я доброволец», где собрана информация о людях, которым нужна помощь в трудных жизненных ситуациях. Волонтеры работают с разными проблемами. Оказывают помощью малоимущим семьям, проводят мероприятия в детских домах и школах, работают с детьми-инвалидами. В особую базу данных входят ветераны Великой Отечественной войны.

На сегодняшний день в Волгоградской области действует ряд волонтерских организаций различной направленности: спортивные, экологические, поисковые и т.д.

Помимо вышеназванных волонтерских объединений, в Волгограде существуют отряды, созданные на базе школ, колледжей, музеев, муниципальных учреждений и территориальных общественных самоуправлений.

Одним из наиболее важных направлений в вопросах выявления
и решения проблем населения является работа общественных советов
и общественных палат, которые стали основными дискуссионными
и проектными площадками, где жители совместно с руководителями различных структур и администраций обсуждают наиболее острые проблемы
и перспективы развития. Общественные советы созданы во всех муниципальных образованиях Волгоградской области.

В Республике Адыгея региональные и местные сообщества осуществляют свою деятельность в следующих формах:

- Совет старейшин Республики Адыгея, который является консультативно-коллегиальным органом, осуществляет свою деятельность
на общественных началах в соответствии с Положением о Совете старейшин Республики Адыгея, утвержденным Указом Президента Республики Адыгея
от 24 июня 1997 г. № 179;

- Совет по делам инвалидов и ветеранов при Главе Республики Адыгея, который является совещательным органом, созданным в целях осуществления взаимодействия исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и организаций по вопросам социальной защиты инвалидов и ветеранов, осуществляет свою деятельность
в соответствии с Положением о Совете по делам инвалидов и ветеранов при Главе Республики Адыгея, утвержденным Указом Президента Республики Адыгея от 10 сентября 2009 г. № 103;

- общественные советы, сформированные во всех органах государственной власти Республики Адыгея и органах местного самоуправления.

Интересен опыт Свердловской области в формировании сбалансированных приоритетов стратегического развития региона. С 2018 года на территории Свердловской области ведется масштабная работа
по привлечению бизнес-сообщества, общественности, науки и средств массовой информации к разработке стратегических документов всех уровней. При разработке региональной и муниципальных стратегий социально-экономического развития создаются экспертные советы «Власть», «Наука», «Бизнес», «Общественность» и «СМИ», включающие представителей власти, науки, бизнеса, общественности, средств массовой информации, разработчиков документов территориального планирования.

В 2021 году при формировании проекта Стратегии социально-экономического развития Свердловской области до 2035 года была проведена научно-исследовательская работа Санкт-Петербургским филиалом Высшей школы экономики с привлечением Уральского федерального университета.
В работу также были вовлечены более 50 бизнес-организаций, осуществляющих деятельность на территории Свердловской области
и влияющих на экономику региона. Подобный подход в работе создает условия для подготовки исходного документа, который позволит эффективно реализовывать поставленные задачи социально-экономического развития области. В ноябре 2021 года состоялось первое открытое общественное обсуждение проекта Стратегии социально-экономического развития Свердловской области до 2035 года в рамках V Общероссийского форума стратегического развития «Города России 2030: вызовы и действия».
В процессе обсуждения были высказаны конструктивные предложения, связанные с необходимостью более четкого выделения конкретной специализации региона и его единиц расселения, а также формирования структуры управления процессами изменений, исходя из актуальных вызовов. В мероприятии приняло участие в качестве спикеров и слушателей более
100 жителей региона. В настоящий момент работа над документом продолжается.

На территории Приморского края также реализуется проект «Институт общественных наблюдателей». Главной целью института является создание механизма взаимодействия жителей и власти. Всего в крае 350 общественных наблюдателей выезжают на объекты национальных проектов, национальной программы социально-экономического развития Дальнего Востока, программы «1000 дворов», инициативного бюджетирования, адресной инвестиционной программы и другие. С каждым годом удовлетворенность граждан объектами возрастает, увеличивается эффективность работы управленческих команд, обеспечен контроль за реализацией объектов.

Представляется, что основным условием в достижении устойчивого территориального развития является эффективность муниципального управления и последовательная реализация общегосударственной политики
с учетом конкретных целей и направлений обеспечения жизнедеятельности региональных и местных сообществ.

В этой связи особое значение приобретает организация и наработка положительного опыта во взаимодействии региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления в рамках системы публичной власти, порядок функционирования которой устанавливаются Федеральным законом от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», Федеральным законом от 21 декабря 2021 г.
№ 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Участники «круглого стола» отмечают, что для выработки предложений, в том числе законодательных, по решению проблем формирования
в Российской Федерации солидарного гражданского общества, с учетом особенностей и проблем функционирования региональных и местных сообществ в современных условиях, обеспечения потребности и возможности участия членов указанных сообществ в данном процессе, создания различных территориально-общественных форм такого участия, необходимо провести
на федеральном уровне системный и обоснованный анализ и оценку функционирования институциональных и территориальных форм региональных и местных сообществ в условиях становления солидарного гражданского общества в Российской Федерации.

Участники «круглого стола» считают, что только на основе такого анализа и оценки опыта Российской Федерации и зарубежных стран возможно вырабатывать необходимые и максимально эффективные механизмы, направленные на:

- совершенствование законодательства в сфере регионального управления и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации в части правового регулирования вопросов статуса, организации и деятельности региональных и местных сообществ, порядка и механизмов их взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления, создания и организации деятельности различных институтов гражданского общества (территориального общественного самоуправления, региональных
и муниципальных общественных палат, инициативных проектов и т.д.) в целях обеспечения комплексного и устойчивого социально-экономического развития регионов и муниципалитетов, развития человеческого потенциала, повышения эффективности обеспечения жизнедеятельности населения, государственного
и муниципального управления, расширения форм и механизмов участия населения в управлении государственными и муниципальными делами;

- вовлечение региональных и местных сообществ в целях использования их потенциала для решения публичных задач, включая различные формы участия институтов гражданского общества в решении вопросов регионального и местного значения и иных вопросов, отнесенных к их компетенции, в том числе с целью построения эффективно функционирующих публичных территориальных коллективов;

- привлечение региональных и местных сообществ для решения публичных задач, включая использование различных институтов солидарного гражданского общества, форм и методов их взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления, в том числе
в решении вопросов местного значения;

- вовлечение региональных и местных сообществ и институтов гражданского общества в решение региональных задач и вопросов местного значения и иных вопросов, отнесенных к их компетенции: выявить виды публичных задач, для решения которых привлекаются представители институтов гражданского общества, включая решение вопросов местного значения, а также задач, для использования которых это действительно эффективно и целесообразно; выявить проблемы, с которыми сталкиваются органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления при привлечении институтов гражданского общества и возможные пути их решения;

- повышение эффективности использования региональных и местных сообществ для реализации полномочий органов региональной власти и органов местного самоуправления, прежде всего при решении вопросов местного значения и иных вопросов, отнесенных к их компетенции.

Развитие региональных и местных сообществ и представительной демократии поможет солидаризировать общество: энтузиазм народного участия в жизни своего муниципалитета, региона, страны является значимым, необходимым фактором экономического и общественного развития.

На основании вышеизложенного и с учетом состоявшегося обсуждения, участники «круглого стола» считают необходимым **РЕКОМЕНДОВАТЬ:**

1. **Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:**

1) доработать внесенный в Государственную Думу проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», предусмотрев в нем следующие изменения:

а) урегулировать вопросы формирования и деятельности муниципальных общественных палат (советов);

б) 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;

в) в части, касающейся территориального общественного самоуправления:

- обозначить основные принципы и формы взаимодействия муниципальных органов власти с ТОС;

- предусмотреть учет 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;

- 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;

- 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;

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

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

- предоставить органам ТОС право на обращение в суд за защитой прав
и интересов неопределённого круга лиц (жителей соответствующей территории ТОС);

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

- 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, внеся также соответствующие изменения
в Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»;

2) доработать внесенный в Государственную Думу проект федерального закона № 984588-7 «О внесении изменений в статью 311 Федерального закона «О некоммерческих организациях» в части установления особенностей оказания поддержки территориальным общественным самоуправлениям», предусмотрев, что наделение ТОСов статусом социально ориентированных некоммерческих организаций позволяет им использовать все без исключения возможные формы поддержки, предусмотренные действующим законодательством для социально ориентированных некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг;

3) доработать внесенный в Государственную Думу проект федерального закона № 983322-7 «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части установления особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации» предусмотрев исключение территориальных общественных самоуправлений из числа юридических лиц, являющихся некоммерческими организациями, созданными в форме общественных организаций, предусматривающих членство, с выделением их в самостоятельный вид некоммерческих организаций, аналогичный товариществам собственников жилья и другим видам товариществ; исключить подробное регулирование организации и деятельности территориального общественного самоуправления в ГК РФ;

4) проработать вопрос о внесении в Федеральный закон
от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» положений, определяющих механизмы региональной поддержки деятельности ТОС, муниципальных общественных палат (советов) и иных форм организованных региональных
и местных сообществ, в том числе возможные правовые механизмы и формы
их финансовой поддержки (гранты, субсидии);

5) установления на федеральном уровне обязательной минимальной доли расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов
на поддержку и реализацию инициативных проектов и иных форм инициативного бюджетирования;

6) включения в число инициаторов инициативных проектов, предусмотренных в Федеральном законе № 131-ФЗ, общественных палат (советов) муниципальных образований.

1. **Правительству Российской Федерации и профильным министерствам рассмотреть возможность:**
2. проведения 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. чёткого разграничения в федеральном законодательстве правового статуса территориального общественного самоуправления и товариществ собственников жилья, а также определения порядка взаимодействия этих форм самоорганизации граждан, в случае создания их на одной территории;
4. включения ТОС в перечень субъектов общественного контроля;
5. при разработке Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 года предусмотреть конкретные меры государственной поддержки развития территориального общественного самоуправления, муниципальных общественных палат (советов) и иных форм непосредственного осуществления местного и общественного самоуправления жителями муниципалитетов;
6. организации системного и массового обучения должностных лиц местного самоуправления, в том числе направленное на обучение формам
и методам взаимодействия с муниципальной общественностью; обучение активистов территориального общественного самоуправления;
7. разработки на федеральном уровне программы финансовой поддержки ТОС (особенно для представивших лучшие практики своей деятельности)
и иных форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления, осуществления грантовой поддержки добровольческих
и волонтерских объединений;
8. создания сети современных интерактивных Интернет-порталов, аккумулирующих эффективный опыт и экспертное знание развития форм территориального общественного самоуправления и иных форм организованных региональных и местных сообществ, формирующих обратную связь, создающих условия диктантного обучения.
9. **Органам государственной власти субъектов Российской Федерации** **рассмотреть возможность:**
10. разработки программ финансовой поддержки ТОС и иных форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления, осуществления грантовой поддержки добровольческих и волонтерских объединений;
11. проведения ежегодных региональных конкурсов лучших практик
в сфере добровольчества, волонтерства, инициативного бюджетирования
и иных форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления, с выделением победителям денежного приза на реализацию проектов;
12. создания региональных механизмов информационной поддержки ТОС и иных форм организованных региональных и местных сообществ, популяризации их деятельности с помощью Интернет-ресурсов (сайты, социальные сети) и СМИ;
13. создания в регионах сети современных, оснащенных региональных ресурсных центров поддержки и координации на региональном уровне деятельности организованных региональных и местных сообществ;
14. внедрения практики по укреплению взаимодействия между организованными региональными и местными сообществами и бизнесом посредством организации и проведения совместных мероприятий;
15. привлечения ТОС и иных форм организованных региональных
и местных сообществ к реализации региональных программ;
16. внесения изменений в нормативные акты, позволяющие оказывать поддержку ТОС вне зависимости от регистрации их в качестве юридического лица;
17. организации информационной, методической и методологической поддержки 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 и т.д.);
18. вовлечения в работу по формированию положительной обратной связи с населением региональных сетей массовых коммуникаций, мобильных телесистем, Интернет-провайдеров, кабельных сетей телекоммуникаций.
19. **Органам местного самоуправления** **рассмотреть возможность:**

1) оказания всестороннего содействия организации территориального общественного самоуправления, ассоциации органов территориального общественного самоуправления и иным формам организованных местных сообществ на территории муниципального образования;

2) разработки плана работ по организации и становлению органов территориального общественного самоуправления и иных форм организованных местных сообществ, 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) разработки нормативно-правовых актов и соответствующей документации для заключения договоров между организованными местными сообществами и органами местного самоуправления при выполнении работ
по социально-значимым вопросам с выделением необходимых средств для этих целей, а также предоставления организованным местным сообществам помещений для их работы;

4) анализа принятых нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность органов территориального общественного самоуправления
и иных форм организованных местных сообществ, на их соответствие федеральному и региональному законодательству;

5) проведения постоянной работы, направленной на повышение интереса населения к жизнедеятельности территории, включения его в процессы развития муниципального образования;

6) проведения регулярного мониторинга развития солидарного гражданского общества в муниципальном образовании через формирование современных тематических информационных ресурсов;

7) вовлечения в информационную работу с жильцами местные СМИ, Интернет-провайдеров и муниципальный информационный бизнес в целом;

8) организации в муниципальных образованиях специальных семинаров
и тренингов, стимулирующих появление групп муниципальных активистов;

9) организации и проведения работы по правовому просвещению населения (разъяснение положений о возможных формах гражданского участия в местном самоуправлении, предусмотренных Федеральным законом
№ 131-ФЗ);

10) информирования населения муниципального образования через средства массовой информации о деятельности территориальных
и функциональных местных сообществ;

11) организации на территории муниципального образования обучения активистов органов территориального общественного самоуправления и иных организованных местных сообществ;

12) создания муниципальных центров поддержки гражданских инициатив; более широкого привлечения органов территориального общественного самоуправления и иных организованных местных сообществ
к разработке и осуществлению комплексных планов социально-экономического развития и инвестиционных проектов.

1. **Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, Общероссийскому конгрессу муниципальных образований,** **Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления, советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иным объединениям муниципальных образований рассмотреть возможность:**
2. распространения положительного опыта работы органов местного самоуправления по вовлечению населения в решение вопросов местного значения;
3. осуществления образовательной деятельности (подготовки методической литературы, проведения 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;
4. разработки и реализации, в том числе через СМИ, акций, направленных на повышение доверия населения к органам местного самоуправления;
5. осуществления постоянного мониторинга 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.

\* \* \* \*