

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ  
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**  
(НИУ «БелГУ»)

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ  
КАФЕДРА СОЦИАЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФОРМ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В  
ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА  
ПРИМЕРЕ ШЕБЕКИНСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА)**

Выпускная квалификационная работа  
обучающегося по направлению подготовки  
38.03.04 Государственное и муниципальное управление  
очной формы обучения, группы 05001501  
Лихачевой Анжелины

Научный руководитель  
кандидат социологических наук,  
ст. преподаватель Давтян Д.В.

**СОДЕРЖАНИЕ**

	стр.
ВВЕДЕНИЕ	3
РАЗДЕЛ I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМ И МЕТОДОВ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	9
РАЗДЕЛ II. АНАЛИЗ ПРАКТИКИ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ШЕБЕКИНСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА)	26
РАЗДЕЛ III. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФОРМ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ШЕБЕКИНСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА)	46
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	61
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	65
ПРИЛОЖЕНИЯ	74

## ВВЕДЕНИЕ

*Актуальность темы исследования.* Нестабильность современной социально-экономической, политической, социально-культурной среды все больше актуализируют необходимость выстраивания эффективной системы партнерства между властью и населением, расширению форм и технологий участия социума в управлении общественными процессами, в том числе на муниципальном уровне.

Как справедливо отмечается в докладе Общественной палаты РФ «о состоянии гражданского общества в РФ в 2018 году»: «в настоящее время со стороны общества есть выраженный запрос на создание площадок для равноправного диалога с властью... Отсутствие диалога – прямой путь к росту социального напряжения»<sup>1</sup>. В то же время, в последние десятилетия наблюдается все большая бюрократизация местной власти, ее самоуправленческая природа в значительной степени утрачивается, при этом значительная часть управленческого ресурса муниципалитетов передается на региональный уровень. Все это снижает интерес и доверие людей к местному самоуправлению, воспроизводит и усугубляет низкий уровень вовлеченности граждан в муниципальное управление. В тоже время «самоорганизация местных жителей, участие в принятии решений — одни из самых действенных механизмов развития территорий. ТОСы, инициативное бюджетирование, фонды местных сообществ – важные проводники позитивных изменений на территориях»<sup>2</sup>.

Законодательство предусматривает разнообразные формы общественного участия в принятии решений на местах, однако большинство этих инструментов сегодня не работает. Мало кто хочет и может тратить свое время на участие в этих мероприятиях, граждане проявляют активность

---

<sup>1</sup> Ежегодный доклад Общественной палаты «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2018 год» URL: <https://report2017.oprf.ru> (дата обращения: 17.02.2019).

<sup>2</sup> См., там же.

тогда, когда есть возможность на что-то повлиять. Пока же легче добиться решения конкретной проблемы на федеральном уровне, пробиться на прямую линию с главой региона или с президентом, чем участвовать в муниципальных заседаниях.

В 2017 году ускорились темпы укрупнения муниципальных образований. В 2016 году на муниципальной карте страны стало на 72 муниципалитета меньше, за пять месяцев 2017 года исчезло еще 193. В основном сокращение коснулось сельских поселений. Основная причина – обезлюдение деревень и малых сел в результате «раскрестьянивания» их жителей. Серьезные риски в этой связи создает принятый в текущем году Федеральный закон от 3 апреля 2017 года № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», существенно изменивший принципы организации местного самоуправления и сделавший возможным объединение всех входящих в муниципальный район поселений в единый городской округ с упразднением поселенческих органов местного самоуправления. Поскольку критерии для таких территориальных преобразований законом не установлены, существуют обоснованные опасения, что в городские округа могут быть переформатированы любые муниципальные районы, в том числе имеющие преимущественно сельский характер, низкий уровень урбанизации и развития инфраструктуры.

Процесс укрупнения муниципалитетов и концентрация населения в крупных городах и агломерациях не только обостряют проблему доступа граждан к местному самоуправлению, но и приводят к отчуждению значительной части людей от участия в решении локальных проблем, в результате чего поиск новых форм участия населения в осуществлении местного самоуправления приобретает еще более актуальный характер.

*Анализ степени изученности темы.* Интерес научного сообщества к вопросам участия населения в осуществлении местного самоуправления усиливается с началом 90-х годов XX века. Однако, на первый план в

научных работах выходили вопросы и проблемы становления института местного самоуправления, развитием его нормативно-правовых основ, экономическая автономность муниципалитетов, организационные основы. В этой связи, значимую роль играют исследования таких авторов как: Т.Н. Алиева, Г.В. Атаманчук, Р.В. Бабун, О.Э. Бессонова, Т.М. Дризде, Н.С. Тимофеев<sup>1</sup> и др., исследующих основные методы, принципы, формы местного самоуправления, его содержательную основу и условия функционирования.

Важность для выпускной квалификационной работы современных социологов, анализирующих проблемы в сфере самоорганизации, социальной активности: Г.И. Бондаренко, М.Ю. Горбуновой, А.Н. Книгина, К.О. Магомедова, Е.С. Майковой, С.М. Пчелина, Ю.П. Савицкой, Л. Храмцовой<sup>2</sup>.

Изучению устойчивого развития муниципальных образований

---

<sup>1</sup>См.: Алиев Т. Н. Местное самоуправление как демократический институт власти // Власть. 2014. № 8. С. 24-29; Атаманчук Г.В. Проблемы управления и управляемости в обществе. М., 2013; Бабун Р.В. Организация местного самоуправления. М., 2006; Бессонова О.Э. Общая теория институциональных трансформаций как новая картина мира // Общественные науки и современность. 2012. № 2. С. 130-142; Дридзе, Т.М. Социальная коммуникация в управлении с обратной связью // Социологические исследования. 2003. № 8. С.82—88; Тимофеев Н.С. Государство, местное самоуправление и гражданское общество: аспекты и пределы взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2016. №9.

<sup>2</sup>Бондаренко Г.И. Основные аспекты взаимодействия местного самоуправления, властных структур и населения // Общество и право. №2. 2017. С. 314-318; Горбунова М.Ю. Роль эмоций в управлении активностью социальных субъектов // Вестник Саратовского государственного технического университета. 2015. Т. 1. № 1 (52). С. 276-283; Книгин А.Н. Мировоззрение как фактор социальной активности // Известия Томского политехнического университета. 2017. Т. 306. № 7. С. 207-213; Магомедов К.М. Проблемы функционирования и развития местного самоуправления в России // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные проблемы. №4. 2017. С. 96-103; Майкова Е.С. Гражданское участие населения как фактор развития местного самоуправления в российских муниципальных образованиях // Власть. №1. 2016. С. 90-95; Пчелин С.М. Психологическое исследование социальной активности личности: компоненты развития социальной активности личности // Сибирский педагогический журнал. 2016. № 15. С. 378-386; Савицкая Ю.П. Гражданская активность населения в реализации местного самоуправления // Современные проблемы науки и образования. №6. 2015. С. 7-11; Храмцова Л. НКО и развитие социальной активности населения // Местное самоуправление. URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/Hramzova\\_Tetr\\_59-2.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Hramzova_Tetr_59-2.pdf) (дата обращения: 23.11.2018).

посвятили свои работы: Е.В. Автайкина, Н.М. Едрёнкина, О.О. Зайцева, Е.Г. Коваленко, Т.М. Полушкина, М.А. Ракабанова, К.С. Седова, О.В. Шумакова, О.Ю. Якимова, в которых представлены научные подходы к устойчивому развитию сельских территорий<sup>1</sup>.

В целом, можно отметить, что анализу института местного самоуправления в различных общественно-исторических условиях уделялось большое внимание. Оценка состояния такой сложной системы как местное самоуправление всей страны является трудной исследовательской задачей. Основные сложности здесь связаны с ограниченностью доступного исследовательского инструментария, позволяющего решать такого рода задачи. Во многом поэтому значительная часть современных исследований в муниципальной сфере сконцентрирована на изучении отдельных элементов изучаемой системы и тех процессов, в которые они включены. Такая фокусировка позволяет получать достоверные результаты, основываясь только на выборочном анализе отдельных практик. Подобные исследования позволяют погрузиться в суть изучаемых явлений и процессов, но на их основе сложно делать более общие выводы, например, о том насколько эти явления и процессы распространены и масштабны. Прийти к таким выводам можно только проанализировав массовые количественные данные, основным источником которых является статистический учет.

Следует отметить, что количество научно–теоретических исследований, посвященных изучению проблем становления и развития местного самоуправления с точки зрения их влияния на гражданскую активность, а также внедрению в социальную практику инновационных технологий вовлечения населения муниципальных образований в процесс местного самоуправления пока является недостаточным. В настоящее время

---

<sup>1</sup>Автайкина Е.В., Зайцева О.О., Коваленко Е.Г., Полушкина Т.М., Седова К.С., Якимова О.Ю. Модернизация механизма устойчивого развития сельских территорий. М., 2014; Едрёнкина Е.М. Теоретические подходы формирования устойчивого развития сельских территорий // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. 2015. № 7; Ракабанова М.А., Шумакова О.В. Устойчивое развитие сельских территорий: понятие и сущность // Фундаментальные исследования. 2016. № 8.

существует необходимость изучения особенностей участия граждан в реализации местного самоуправления в условиях современной нестабильной и трансформирующейся среды.

**Проблема исследования** заключается в противоречии между необходимостью включения населения в процесс управления развитием муниципального образования и отсутствием рекомендаций по развитию новых форм самоуправления на местном уровне.

**Объектом** работы является организация процесса взаимодействия органов местного самоуправления с общественностью.

**Предметом** – совершенствование форм участия населения в осуществлении местного самоуправления в Шебекинском городском округе.

**Цель** исследования разработка рекомендаций по формированию благоприятных условий для развития форм участия населения в осуществлении местного самоуправления (на примере Шебекинского городского округа Белгородской области).

Для достижения цели необходимо решение следующих **задач**:

1. Изучить теоретические основы форм и методов участия населения в осуществлении местного самоуправления;
2. Проанализировать существующие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления (на материалах Шебекинского городского округа)
3. Предложить механизм участия населения в осуществлении местного самоуправления (на материалах Шебекинского городского округа)

**Теоретико-методологические основы исследования.** Выпускная квалификационная работа опирается на основные положения системного подхода, представленного в работах Р. Джонсона, Ф. Каста и Р. Розенцвейга, В.Н. Садовского<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Джонсон Р., Каст Ф., Розенцвейг Р. Системы и руководство. М., 1971; Садовский В.Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ. М., 1974.

В ходе исследования использовались принципы сравнительного анализа, институционального подхода, исследования, метод анализа документов, результатов массовых социологических опросов по проблемам местного самоуправления.

**Эмпирическая база исследования** включает в себя:

- нормативно-правовые акты Российской Федерации<sup>1</sup>;
- нормативные акты Белгородской области<sup>2</sup>;
- акты администрации Шебекинского городского округа, статистические данные<sup>3</sup>.

**Апробация.**

**Практическая значимость** выпускной квалификационной работы состоит в возможности использования результатов её исследования и разработанных рекомендаций в деятельности органов муниципального управления.

**Структура** выпускной квалификационной работы представлена введением, тремя разделами, заключением, списком источников и литературы, приложениями.

<sup>1</sup>О муниципальной службе в Российской Федерации: федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ// Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007.– № 10. – Ст. 1152; Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29.06.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.07.2015) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». URL:[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 20.11.2018); Об общих принципах организаций законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ// Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005; О федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года»: Постановление Правительства от 15 июля 2013 г. № 598 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 30.

<sup>2</sup> Об особенностях организации местного самоуправления в Белгородской области: Закон Белгородской области от 24 марта 2005 г. № 177 // Белгородские известия. – 2005. – 24 марта; Об утверждении «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информационный банк. Версия «Проф». Раздел «Законодательство».

<sup>3</sup>Устав муниципального района «Шебекинский район» Белгородской области. URL:<http://www.admsheb.ru/raion/> (дата обращения: 30.11.2018).

## **РАЗДЕЛ I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМ И МЕТОДОВ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Система местного самоуправления в постсоветской России с момента его возрождения находится в состоянии непрерывного реформирования, вызванного в первую очередь изменениями в государственной политике. С момента вступления в силу базового Федерального закона от 6.10. 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в дальнейшем Федеральный закон № 131-ФЗ или 131-й закон)<sup>1</sup> в его текст были внесены сотни изменений и дополнений. Однако общая концепция и базовые положения закона в период до 2014 г. оставались стабильными. К числу этих базовых положений можно отнести такие, как двухуровневая система и типология муниципальных образований, установление на федеральном уровне перечней вопросов местного значения для каждого типа муниципальных образований, самостоятельный выбор населением структуры органов местного самоуправления и статуса главы муниципального образования и др.

Однако в 2014-2017 гг. эта система была по сути разрушена и заменена на качественно иную. В прессе это было характеризовано как «новый этап муниципального строительства».

Наращение противоречий между конституционными правами местного самоуправления и требованиями субъектов Федерации об усилении их регулирующего воздействия на муниципальную власть в конце концов потребовало вмешательства федерального центра. Это нашло свое отражение и Послании Президента России Федеральному Собранию и его выступлении на заседании Совета при Президенте России по развитию местного самоуправления (2016 г.), где Президент отметил, что: «обновление системы местного самоуправления – один из приоритетов, важнейшей задачей

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131 (ред. от 6 февраля 2019) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. Банк. «Версия Проф.» Разд. «Законодательство».

является уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах. Каждая конкретная территория должна сама решить, как строить систему местной власти, какая форма организации местного самоуправления в наибольшей степени отвечает интересам граждан, будут ли они выбирать главу муниципального образования или делегируют это право избранному ими же представительному органу. Именно участие граждан в принятии решения наполняет местное самоуправление подлинным смыслом»<sup>1</sup>.

«В связи с этим возрастает интерес к «человеческому» измерению демократии, к гражданскому обществу, способному влиять на власть посредством реализации различных форм общественного участия»<sup>2</sup>.

Провозглашение нового этапа муниципального строительства призвано «расширить возможности активизации социального потенциала местного самоуправления, способствовать вовлечению в процесс решения местных вопросов главного источника муниципальной власти – местного сообщества»<sup>3</sup>.

Прежде чем перейти к детальному анализу современных форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления, обратимся к самому термину «местное самоуправление».

Местное самоуправление (МСУ) в России имеет двойственную природу. С одной стороны, органы местного самоуправления представляют на местах всю систему публичной власти. Работа на государственном и муниципальном уровнях исторически и в соответствии с законодательством РФ составляет единую систему управления территориями страны. Этим и

---

<sup>1</sup> Ющук Е.Л. Зачем Путин затеял реформу местного самоуправления и почему США ее не хотят. URL: <http://politrussia.com/control/zachemputin-zateyal-660/> (дата обращения: 07.01.2019).

<sup>2</sup> Антипов К.А. Местное самоуправление в оценках жителей Пермского края (по результатам социологического исследования) // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 11. С. 30.

<sup>3</sup> Антипов К.А. Местное самоуправление в оценках жителей Пермского края (по результатам социологического исследования) // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 11. С. 31.

объясняется тот факт, что органы местного самоуправления воспринимаются как неотъемлемая часть системы общегосударственного менеджмента. Отчасти поэтому сложно четко разграничить муниципальные и государственные полномочия и систематизировать муниципальные полномочия в отдельном реестре.

С другой стороны, согласно ст. 12 Конституции РФ, «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. При этом практическая реализация данного положения происходит в условиях, когда муниципальное управление представляет собой компонент системы государственного управления»<sup>1</sup>.

Местное самоуправление, как институт публичной власти наиболее приближенный к гражданам, не может эффективно функционировать без поддержки населения муниципальных образований и иных институтов гражданского общества.

В современной науке, понятие «местное самоуправление» рассматривается с различных позиций и трактуется в разных смыслах: в социально-философском – как вид социальной самоорганизации; в политико-правовом – как форма народовластия и способ решения гражданами вопросов местного значения; с функциональной точки зрения – как род профессиональной деятельности – управление. В отечественной и зарубежной литературе до настоящего времени нет единого понимания местного самоуправления.

В ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления говорится, что «под местным самоуправлением понимается право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных

А.А. Уваров подчеркивает, что: «местное самоуправление – это своеобразный мост между гражданским обществом и государством. Ситуационно местное самоуправление расположено таким образом, что

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года, с изменениями от 21 июля 2014 года // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – 4 августа.

приближенность к интересам и потребностям населения обеспечивает его адаптацию и более тесную связь с функционирующими в среде гражданского общества институтами»<sup>1</sup>.

Очевидно, что муниципальная власть по своей природе, в отличие от государственной, наиболее приближена к населению и непосредственно с ним связана. Согласно ч. 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации, местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления<sup>2</sup>. Таким образом, главным субъектом местного самоуправления являются граждане, население муниципальных образований, а органы местного самоуправления – всего лишь инструмент самого населения в решении им повседневных проблем, вопросов местного значения.

Статья 12 Конституции РФ<sup>3</sup> реализуется, прежде всего, через вовлеченность населения в решение социально значимых вопросов на местном уровне. Как показывает практика, активные граждане при поддержке местных и региональных властей способны решать социально значимые вопросы на местах независимо от системы распределения полномочий между органами публичной власти.

В Конституции Российской Федерации нормы о местном самоуправлении выделены в отдельную главу, и согласно статье 130, местное самоуправление представляет собой самостоятельное решение населением вопросов местного значения, а также вопросов, касающихся муниципальной собственности. Исходя из приведенного положения, большое значение

---

<sup>1</sup> Цит. по: Михеев Д.С. Теоретико-правовые подходы к вопросу о взаимодействии органов местного самоуправления с населением и иными гражданскими институтами // Вестник Марийского государственного университета. 2017. № 10. С. 102.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.), с учетом изменений, внесенных указом Президента Российской Федерации от 27 марта 2019 г. № 130 и вступивших в силу с 4 апреля 2019 г. // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

<sup>3</sup> См., там же.

приобретают формы, посредством которых население получает возможность участвовать в осуществлении власти на местном уровне.

Федеральный закон от 06.10.2003 года № 131-ФЗ закрепляет широкий перечень тех форм, посредством которых граждане могут участвовать в решении вопросов местного значения. К ним относятся: «местный референдум; муниципальные выборы; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования; правотворческая инициатива граждан; 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; другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении»<sup>1</sup>.

Рассмотрим более подробно формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, позволяющие, на наш взгляд, гражданам в максимальной степени реализовывать свою гражданскую активность и обладающие наибольшим эффектом обратной связи.

Одной из наиболее понятных и приспособленных к сотрудничеству с органами местного самоуправления формой гражданской активности на местах является *территориальное общественное самоуправление (ТОС)*.

В Федеральном законе от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения,

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131 (ред. от 6 февраля 2019) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. Банк. «Версия Проф.» Разд. «Законодательство».

муниципального округа, городского округа, внутригородского района, а также в расположенных на межселенной территории населенных пунктах (либо на части их территории) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Территориальное общественное самоуправление осуществляется непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления»<sup>1</sup>.

Как справедливо отмечает Н.В. Торубарова: «ТОС (территориальное общественное самоуправление) – это самая первая ячейка самоуправления, которая может и должна работать вместе с местной властью, а в некоторых вопросах и являться этой властью на местах. Этот вариант никому не предлагается, но такой способ может и должен существовать при активной позиции граждан, ибо именно он и защищает их права»<sup>2</sup>.

*Обращения граждан в органы государственной и местной власти* представляют собой «самостоятельный комплексный правовой институт, регламентированный национальным и международным правозащитным законодательством, на основе которого закрепляется право человека и гражданина, их объединений непосредственно или через представителей обращаться в устной или письменной форме, индивидуально или коллективно в государственные органы и органы местного самоуправления в целях обеспечения реализации и защиты своих прав, свобод и законных интересов, прав, свобод и законных интересов других лиц и участия в управлении делами государства»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131 (ред. от 6 февраля 2019) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. Банк. «Версия Проф.» Разд. «Законодательство».

<sup>2</sup> Торубарова Н.В. Территориальное общественное самоуправление как современная форма участия населения в осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 3. С. 16-18.

<sup>3</sup> Исаева Б.М. Обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления как форма воздействия на публичную власть // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 2: Общественные науки. 2016. № 2. С. 42.

На деятельность главы и структурных подразделений администрации муниципального образования существенное влияние оказывают *наказы избирателей*, поскольку они содержат обширный круг вопросов, касающихся различных сторон жизни местного сообщества, что позволяет главе администрации муниципального образования объективно определять приоритетные направления своей правотворческой деятельности.

На сегодняшний день можно говорить о различных подходах к определению наказов избирателей в региональном законодательстве. Например, *наказы избирателей* – «это одобренные собраниями (сходами), конференциями граждан предложения по вопросам социального, экономического и политического развития, удовлетворения материальных и духовных потребностей населения, направленные кандидатам в депутаты областного собрания в период предвыборной кампании (Архангельская область), либо поручения граждан, обладающих активным избирательным правом, депутату (депутатам) областного Совета народных депутатов, имеющие общественно значимый характер и подлежащие обязательной реализации в деятельности областного Совета в случаях и при условиях, установленных законом (Орловская область), либо предложения избирателей, рекомендованные к выполнению правительством и утвержденные Законодательным собранием (Пензенская область)»<sup>1</sup>.

К сожалению, такой институт, как *наказы избирателей*, не регламентирован на федеральном уровне, в федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «отсутствует механизм его реализации.

В тоже время, развитие данного института в российском конституционном и муниципальном праве целесообразно, поскольку «наказы как форма выражения общественного мнения, как средство избирателей привлечь внимание властей к насущным нуждам могут быть, с одной стороны, мобиливающим фактором для органов публичной власти, с другой

---

<sup>1</sup> Васюткин Н.Е. Правовое регулирование наказов избирателей в Российской Федерации // Вестник Бурятского государственного университета. 2017. № 2. С. 238.

– средством их единения с избирателями, ради которых они и должны функционировать»<sup>1</sup>.

*Собрания граждан.* Данная форма закреплена в 29 статье ФЗ № 131-ФЗ и представляет собой коллективное обсуждение населением вопросов местного значения. Целью применения такой формы могут также выступать информирование граждан о деятельности органов местного самоуправления или же осуществления общественного самоуправления. Инициатива о проведении собраний граждан может исходить как от самого населения, так и от представительного органа муниципалитета, его главы, которые также принимают решение о назначении собрания. В полномочия таких собраний входит право рассмотрения и решения любых значимых для конкретного муниципалитета вопросов, исключая те, которые относятся к исключительным полномочиям местных органов и должностных лиц. Такие решения носят рекомендательный характер. Соответственно, решения, принятые на собраниях, распространяются только на жителей конкретного муниципального образования, а обязанность на приведение в исполнения данных решений возлагается на органы местного самоуправления. Сам порядок назначения и проведения таких собраний, их полномочия определяются уставом муниципалитета или актами представительного органа. По мнению автора, такая позиция является не совсем верной. Поскольку собрание населения является формой непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления, общие положения о порядке его проведения следует закрепить на уровне субъекта Российской Федерации. Это позволит более единообразно применять нормы 29 статьи на практике. Интересным также является положение о том, что собрания могут проводиться на части территории муниципалитета. Это во многом снижает эффективность применения данного института, поскольку в участии в собрании может быть заинтересовано все население муниципального

---

<sup>1</sup> Цит. по: Смирнова Ю.М., Кузин Д.А. Особенности реализации форм взаимодействия населения и органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения // Ученые записки Петрозаводского государственного университета. 2016. № 3 (140). С. 113.

образования. В целом, данная форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления, на наш взгляд, является результативным, поскольку способствует вовлечению наибольшей части граждан.

Еще одной формой участия граждан в осуществлении местного самоуправления являются *публичные слушания и общественные обсуждения*. Их назначение заключается в рассмотрении муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Публичные слушания направлены на более тесное взаимодействие населения муниципалитета и органов местного самоуправления. Решения, принимаемые на слушаниях, также носят рекомендательный характер. Порядок организации и проведения публичных слушаний аналогичным образом определяется уставом муниципального образования.

Поскольку целью проведения слушаний является рассмотрение муниципальных правовых актов, процедура представляется довольно сложной и требует дополнительных мер для их организации. Поскольку публичные слушания подразумевают вовлечение в процесс большого количества граждан, для систематизации мнений и точек зрения, высказываемых населением, следовало бы включить в субъектный состав различных специалистов, экспертов, представителей общественных организаций. Это позволило бы сформировать наиболее общие точки зрения различных групп граждан. Следует отметить, что более широкое применение данного института является необходимым, поскольку он представляет собой форму обратной связи между органами местного самоуправления и местным населением, форму непосредственной демократии.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется не только в федеральном и региональном законодательстве, но и в уставе муниципального образования. 131-ФЗ обязывает привлекать население для обсуждения следующих вопросов: «проекта устава муниципального образования, а также проекта муниципального правового акта о внесении изменений в устав; проекта местного бюджета и отчета о его исполнении;

проектов планов и программ развития муниципального образования, проектов правил землепользования и застройки, проектов планировки территорий и проектов межевания территорий, а также вопросов предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросов отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросов изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки; вопросов о преобразовании муниципального образования»<sup>1</sup>.

Указанные вопросы имеют принципиальное значение для местного сообщества в силу того, что: «устав муниципального образования определяет общие правила осуществления местного самоуправления на конкретной территории, в том числе полномочия и ответственность органов местного самоуправления; местный бюджет – это общественный кошелек, и гражданам полезно знать и принимать участие в решении вопросов о том, сколько и на что тратить (особенно если денег немного); планы и программы – это перспективы развития территории, ее приоритеты, и участие в их обсуждении позволит жителям не на словах, а на деле решать судьбу своих населенных пунктов; вопросы преобразования муниципального образования также принципиально важны, так как они определяют территорию и статус муниципального образования, это вопросы слияния или разделения территорий, изменения статуса и др.»<sup>2</sup>.

Еще одна формой, на которой по нашему мнению стоит остановить внимание, являются *опросы граждан*. Она закреплена в 31 статье ФЗ №131-

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131 (ред. от 6 февраля 2019) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. Банк. «Версия Проф.» Разд. «Законодательство».

<sup>2</sup> См.: Сергеева С.Ю. Публичные слушания как формы общественной активности: нормативная основа социальной практики // Вестник Тамбовского университета. 2012. № 11. С. 388-392.

ФЗ, где говорится о том, что опрос представляет собой выявление мнения населения для его дальнейшего учета при принятии решений органами местного самоуправления или должностными лицами. Результаты проведения опроса носят рекомендательный характер, а инициатива его проведения исходит от представительного органа муниципалитета. Как и в предыдущих формах, порядок проведения опроса регламентируется уставом муниципального образования.

На сегодняшний день опрос как форму участия населения в осуществлении местного самоуправления оценивают гораздо ниже остальных, что неверно, по мнению автора. Практика показывает, что данный институт мало реализуется на практике, несмотря на то, что представляет собой выявление непосредственно мнения граждан. Вместе с тем, опрос мог бы стать наиболее эффективной мерой учета точек зрения многочисленных социальных групп. Для более широкого и эффективного применения такой формы следует более детально закрепить вопросы, которые могут выноситься для опроса граждан. Это позволило бы систематично использовать полученные сведения для принятия решений органами местного самоуправления. Так не будет возникать вопросов о том, какие сферы требуют выявления мнения населения.

Опираясь на существующие определения опроса, можно выделить несколько моментов в определении понятия и правовой природы опроса граждан. Во-первых, опрос граждан следует рассматривать как форму выявления их волеизъявления. Во-вторых, конечной целью опроса граждан является получение от них согласия (одобрения) или несогласия (неодобрения) по выносимому вопросу или предложению. Мнение граждан носит консультативный и рекомендательный характер для органов публичной власти и должно быть учтено. В то же время данное волеизъявление не обязывает орган публичной власти безоговорочно следовать ему при принятии окончательного решения. В-третьих, ученые, в

частности С.А. Авакьян, опрос граждан относят к одному из видов референдума – консультативному (факультативному) референдуму<sup>1</sup>.

Из ч. 3 ст. 31 федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следует, что «местные опросы могут проводиться по вопросам местного значения и вопросу изменения целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения. Вместе с тем в ряде муниципальных правовых актов, регламентирующих порядок проведения местного опроса, при определении предмета местного опроса вводится критерий непосредственной заинтересованности жителей муниципального образования в решении вопросов местного значения, выносимых на опрос граждан»<sup>2</sup>.

Инициатива граждан в общем ее понимании – это способность к самостоятельным активным действиям, направленным на необходимость разрешения какого-то конфликта, противоречия. Краткий словарь иностранных слов определяет инициативу (от лат. *initiare* – начинать) как почин, побуждение к началу какого-либо дела<sup>3</sup>.

*Правотворческая инициатива граждан* – это активные действия, направленные на урегулирование правовой неопределенности в какой-то сфере местной жизни. Отсутствие четкого механизма реализации правовых инициатив граждан не только не стимулирует их правовую активность, но и тормозит, в конечном счете, развитие муниципального образования, поскольку поле правотворчества ограничивается вопросами местного

---

<sup>1</sup> Цит. по: Васюткин Н.Е. Правовое регулирование наказов избирателей в Российской Федерации // Вестник Бурятского госуниверситета. 2012. № 2. С. 181-182.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131 (ред. от 6 февраля 2019) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. Банк. «Версия Проф.» Разд. «Законодательство».

<sup>3</sup> Локшина С.М. Краткий словарь иностранных слов. URL: <http://bookre.org/reader?file=758883> (дата обращения: 21.01.2018).

значения, т.е. проблемами жизнеобеспечения муниципальной территории<sup>1</sup>. На современном этапе развития Российского государства назрела необходимость широкого вовлечения в осуществление местного самоуправления не только граждан, но и местных сообществ, а также иных институтов гражданского общества.

Относительно новой формой взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления с точки зрения регламентации на федеральном уровне выступает *институт общественного контроля*, который, согласно федеральному закон № 212-ФЗ, может осуществляться в форме «общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, в иных формах, не противоречащих настоящему закону, а также в таких формах взаимодействия, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и др.»<sup>2</sup>

В 2017 году удалось сдвинуть с мертвой точки идею возрождения *института сельских старост*. В 2017 году Президент России В. В. Путин поручил Правительству Российской Федерации определить правовой статус сельского старосты и гарантии его деятельности. У населения есть запрос на укрепление института муниципальной власти и институт сельских старост может дать фундамент этой задаче, что обуславливает актуальность темы

На фоне падения интереса к работе органов местного самоуправления растет неформальная активность в решении местных проблем, формируются разнообразные городские и сельские сообщества. В последние несколько лет на сельских территориях набирает силу движение сельских территориальных органов самоуправления.

---

<sup>1</sup> Михеев Д.С. Теоретико-правовые подходы к вопросу о взаимодействии органов местного самоуправления с населением и иными гражданскими институтами // Вестник Марийского государственного университета. 2012. № 10. С. 104.

<sup>2</sup> Об основах общественного контроля в РФ : федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

Сельские ТОС возникают в поселениях, где по разным причинам распались крупные предприятия и их не заместили фермерские хозяйства, остались нереализованными возможности развития несельскохозяйственных производств. Жители таких брошенных деревень с помощью механизмов самообложения и трудовых отработок стараются сберечь, отремонтировать оставшуюся инфраструктуру или же создать новые элементы благоустройства.

В Федеральном законе №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в последней актуальной редакции (с изменениями, вступившими в силу с 06.02.2019) появилась статья ст. 27.1 «Староста сельского населенного пункта». В статье определено, что:

- «Для организации взаимодействия органов местного самоуправления и жителей сельского населенного пункта при решении вопросов местного значения в сельском населенном пункте, расположенном в поселении, городском округе или на межселенной территории, может назначаться староста сельского населенного пункта»<sup>1</sup>;
- Староста сельского населенного пункта «назначается представительным органом муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт, по представлению схода граждан сельского населенного пункта из числа лиц, проживающих на территории данного сельского населенного пункта и обладающих активным избирательным правом»<sup>2</sup>;
- Староста сельского населенного пункта «не является лицом, замещающим государственную должность, должность государственной гражданской службы, муниципальную должность или должность

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131 (ред. от 6 февраля 2019) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. Банк. «Версия Проф.» Разд. «Законодательство».

<sup>2</sup> См., там же.

муниципальной службы, не может состоять в трудовых отношениях и иных непосредственно связанных с ними отношениях с органами местного самоуправления»<sup>1</sup>;

Староста сельского населенного пункта для решения возложенных на него задач:

1) взаимодействует с органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями и учреждениями и иными организациями по вопросам решения вопросов местного значения в сельском населенном пункте;

2) взаимодействует с населением, в том числе посредством участия в сходах, собраниях, конференциях граждан, направляет по результатам таких мероприятий обращения и предложения, в том числе оформленные в виде проектов муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению органами местного самоуправления;

3) информирует жителей сельского населенного пункта по вопросам организации и осуществления местного самоуправления, а также содействует в доведении до их сведения иной информации, полученной от органов местного самоуправления;

4) содействует органам местного самоуправления в организации и проведении публичных слушаний и общественных обсуждений, обнародовании их результатов в сельском населенном пункте;

5) осуществляет иные полномочия и права, предусмотренные уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131 (ред. от 6 февраля 2019) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. Банк. «Версия Проф.» Разд. «Законодательство».

<sup>2</sup> См., там же.

Таким образом, проанализировав теоретические основы форм и методов участия населения в осуществлении местного самоуправления, сделаем ряд выводов:

1. Система местного самоуправления с момента его возрождения находится в состоянии непрерывного реформирования, вызванного в первую очередь изменениями в государственной политике. В 2014-2017 гг. реформирование системы местного самоуправления вышло на новый уровень который можно охарактеризовать как «новый этап муниципального строительства». Провозглашение нового этапа муниципального строительства призвано расширить возможности активизации социального потенциала местного самоуправления, способствовать вовлечению в процесс решения местных вопросов главного источника муниципальной власти – местного сообщества.

2. Характер и качество взаимодействия органов местного самоуправления с населением выступают одним из критериев эффективности деятельности органов местного самоуправления, вовлеченности населения в решение местных вопросов, а также социально-политической активности местного сообщества, проживающего на определенной территории. В настоящее время законом предусмотрены различные формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления: местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования, сход граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрание граждан (конференция граждан), опрос граждан, обращения граждан.

3. Развитие форм и технологий участия граждан в осуществлении местного самоуправления закрепленных в 131-ФЗ происходит неравномерно, причины этого самые разнообразные: от недостаточной регламентации самих форм и технологий до сложности их реализации с технологической точки

зрения. Так, некоторые из форм требуют от гражданина наличия специфических знаний (например, правотворческая инициатива, общественная экспертиза). В тоже время, некоторый из форм, являясь достаточно перспективными, такие как например опрос граждан, являются недооцененными как властью так и местным сообществом.

## **РАЗДЕЛ II. АНАЛИЗ ПРАКТИКИ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ШЕБЕКИНСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА)**

В последние десятилетия наблюдается все большая бюрократизация местной власти, ее самоуправленческая природа в значительной степени утрачивается, при этом значительная часть управленческого ресурса муниципалитетов передается на региональный уровень. Все это снижает интерес и доверие людей к местному самоуправлению, воспроизводит и усугубляет низкий уровень вовлеченности граждан в муниципальное управление.

Законодательство предусматривает разнообразные формы общественного участия в принятии решений на местах – это и референдумы, и публичные слушания, и правотворческая инициатива, и «нулевые чтения» законопроектов, и общественный контроль, и экспертиза, и оценка регулирующего воздействия актов. Большинство этих инструментов сегодня не работает. Мало кто хочет и может тратить свое время на участие в этих мероприятиях, граждане проявляют активность тогда, когда есть возможность на что-то повлиять. Пока же легче добиться решения конкретной проблемы на федеральном уровне, пробиться на прямую линию с главой региона или с президентом, чем участвовать в муниципальных заседаниях.

В докладе Общественной палаты Российской Федерации «О состоянии гражданского общества в РФ в 2018 году» подчеркивается, что: «в 2018 году ускорились темпы укрупнения муниципальных образований. В 2017 году на муниципальной карте страны стало на 72 муниципалитет меньше, за пять месяцев 2018 года исчезло еще 193. В основном сокращение коснулось сельских поселений. Основная причина – обезлюдение деревень и малых сел в результате «раскрестьянивания» их жителей. Серьезные риски в этой связи создает принятый Федеральный закон от 3 апреля 2017 года № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации», существенно изменивший принципы организации местного самоуправления и сделавший возможным объединение всех входящих в муниципальный район поселений в единый городской округ с упразднением поселенческих органов местного самоуправления. Поскольку критерии для таких территориальных преобразований законом не установлены, существуют обоснованные опасения, что в городские округа могут быть реформированы любые муниципальные районы, в том числе имеющие преимущественно сельский характер, низкий уровень урбанизации и развития инфраструктуры. При этом вслед за лишением многих поселков, сел и деревень статуса административных центров поселений может последовать закрытие во многих из них важных инфраструктурных объектов – от отделений почтовой связи и банков до школ и участковых поликлиник»<sup>1</sup>.

Процесс укрупнения муниципалитетов и концентрация населения в крупных городах и агломерациях не только обостряют проблему доступа граждан к местному самоуправлению, но и приводят к отчуждению значительной части людей от участия в решении локальных проблем.

В 2018 году многие партии столкнулись с проблемой поиска кандидатов в депутаты сельсоветов. Люди не хотят идти в качестве кандидатов на выборы из-за невозможности реально влиять на ситуацию.

Тем не менее, у населения есть запрос на укрепление института муниципальной власти. «Сегодня 65 % россиян поддерживают идею выборности в регионах глав городов, муниципальных районов и сельских поселений путем всенародного голосования. Большинство опрошенных социологами в той или иной мере положительно относятся к идее проведения региональных референдумов вместе с президентскими выборами, к принятию региональных законов, фиксирующих выборность местных

---

<sup>1</sup> О состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2018 г. : ежегодный доклад Общественной палаты РФ. URL: <https://report2017.oprf.ru> (дата обращения: 27.02.2019).

властей путем всенародного голосования, и готовы поддержать такие законы»<sup>1</sup>.

Российский и международный опыт муниципального развития показывает: чем больше граждане вовлечены в процесс принятия решений на местном уровне, чем больше они удовлетворены качеством диалога в локальном сообществе, тем более продуктивным и конструктивным становится их взаимодействие с публичной властью регионального и местного уровней.

Рассмотрим существующую практику реализации форм участия граждан в местном самоуправлении на примере Шебекинского городского округа Белгородской области.

Муниципальное образование – Шебекинский городской округ наделен статусом городского округа в соответствии с законом Белгородской области от 19 апреля 2018 № 258 «Об объединении всех поселений, входящих в состав муниципального района «Шебекинский район и город Шебекино», и наделении вновь образованного муниципального образования статусом городского округа, и о внесении изменений в закон Белгородской области «Об установлении границ муниципальных образований и наделении их статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района».

Территория Шебекинского городского округа определяется его границами, соответствующими существующим административным границам Шебекинского района Белгородской области.

В состав округа входят 15 поселений, из них городское – 1, сельских – 14. Население составляет 92, 1 тыс. человек, в том числе, сельское - 40,8 тысяч человек.

---

<sup>1</sup> О состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2018 г. : ежегодный доклад Общественной палаты РФ. URL: <https://report2017.oprf.ru> (дата обращения: 27.02.2019).

Структуру органов местного самоуправления Шебекинского городского округа составляют: Совет депутатов Шебекинского городского округа; председатель Совета депутатов Шебекинского городского округа; администрация Шебекинского городского округа; контрольно-счетная палата Шебекинского городского округа.

Исполнительно-распорядительным органом Шебекинского городского округа является – администрация. «Администрация Шебекинского городского округа осуществляет организацию решения вопросов местного значения, исполнения полномочий органов местного самоуправления городских и сельских поселений, переданных на основе соглашений, заключенных главой администрации Шебекинского городского округа, а также исполнения отдельных государственных полномочий, переданных для осуществления органам местного самоуправления Шебекинского городского округа»<sup>1</sup>.

Структура администрации Шебекинского городского округа утверждается муниципальным Советом Шебекинского городского округа по представлению главы администрации Шебекинского городского округа. «В структуру администрации Шебекинского городского округа могут входить отраслевые комитеты, управления и отделы администрации Шебекинского городского округа, а также представительства, являющиеся территориальными органами администрации Шебекинского городского округа, которые определяются структурой администрации. Решением муниципального Совета Шебекинского городского округа о структуре администрации Шебекинского городского округа определяется также количество заместителей главы администрации Шебекинского городского округа».

---

<sup>1</sup> Устав Шебекинского городского округа : Принят решением Совета депутатов Шебекинского городского округа от 16 ноября 2018 года № 37 URL: <http://www.admshebekino.ru/dokumenty/ustav/> (дата обращения: 11.04.2019).

округа»<sup>1</sup>.

Структуру органов местного самоуправления городского округа составляют «муниципальный Совет Шебекинского городского округа, глава Шебекинского городского округа, исполняющий полномочия председателя Муниципального совета, и администрация Шебекинского городского округа, возглавляемая главой администрации Шебекинского городского округа, а также контрольно-счетная палата Шебекинского городского округа. В муниципальном районе также формируется избирательная комиссия Шебекинского городского округа»<sup>2</sup>.

В систему муниципальных правовых актов Шебекинского городского округа входят:

- 1) устав Шебекинского городского округа, правовые акты, принятые на местном референдуме;
- 2) решения Совета депутатов Шебекинского городского округа;
- 3) постановления и распоряжения председателя Совета депутатов Шебекинского городского округа;
- 4) постановления и распоряжения администрации Шебекинского городского округа<sup>3</sup>.

Согласно уставу «Население Шебекинского городского округа непосредственно осуществляет местное самоуправление и участвует в его осуществлении в следующих формах: местный референдум; муниципальные выборы; сход граждан; правотворческая инициатива граждан; публичные слушания, общественные обсуждения; собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления; территориальное общественное самоуправление;

---

<sup>1</sup> Устав Шебекинского городского округа : Принят решением Совета депутатов Шебекинского городского округа от 16 ноября 2018 года № 37 URL: <http://www.admshebekino.ru/dokumenty/ustav/> (дата обращения: 11.04.2019).

<sup>2</sup> См., там же.

<sup>3</sup> См., там же.

староста сельского населенного пункта»<sup>1</sup>.

Особого внимания заслуживает такая форма участия как институт сельских старост.

Для организации взаимодействия органов местного самоуправления и жителей сельского населенного пункта при решении вопросов местного значения в сельском населенном пункте, расположенном в Шебекинском городском округе может назначаться староста сельского населенного пункта.

Староста сельского населенного пункта назначается Советом депутатов Шебекинского городского округа по представлению схода граждан сельского населенного пункта из числа лиц, проживающих на территории данного сельского населенного пункта и обладающих активным избирательным правом, с соблюдением к кандидату требований, определенных федеральным законом.

Срок полномочий старосты сельского населенного пункта составляет пять лет. Полномочия старосты сельского населенного пункта могут быть прекращены досрочно в порядке и случаях, установленных федеральным законом.

Староста сельского населенного пункта для решения возложенных на него задач:

1) взаимодействует с органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями и учреждениями и иными организациями по вопросам решения вопросов местного значения в сельском населенном пункте;

2) взаимодействует с населением, в том числе посредством участия в сходах, собраниях, конференциях граждан, направляет по результатам таких мероприятий обращения и предложения, в том числе оформленные в виде проектов муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению органами местного самоуправления;

---

<sup>1</sup> Устав Шебекинского городского округа : Принят решением Совета депутатов Шебекинского городского округа от 16 ноября 2018 года № 37 URL: <http://www.admshebekino.ru/dokumenty/ustav/> (дата обращения: 11.04.2019).

3) информирует жителей сельского населенного пункта по вопросам организации и осуществления местного самоуправления, а также содействует в доведении до их сведения иной информации, полученной от органов местного самоуправления;

4) содействует органам местного самоуправления в организации и проведении публичных слушаний и общественных обсуждений, обнародовании их результатов в сельском населенном пункте;

5) осуществляет иные полномочия и права, предусмотренные решением Совета депутатов Шебекинского городского округа в соответствии с законом Белгородской области.

Гарантии деятельности и иные вопросы статуса старосты сельского населенного пункта устанавливаются решениями Совета депутатов Шебекинского городского округа в соответствии с законом Белгородской области.

«Наряду с предусмотренными уставом формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам и законам Белгородской области»<sup>1</sup>.

Для детального изучения существующих форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления в Шебекинском городском округе нами осуществлен детальный анализ документов, аналитических отчетов и статистических отчетов Администрации городского округа, проведен анализ работы Общественной палаты городского округа.

Анализ форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления, позволяет отметить, что наиболее развитыми из них в Шебекинском городском округе являются: территориальное общественное

---

<sup>1</sup> Устав Шебекинского городского округа : Принят решением Совета депутатов Шебекинского городского округа от 16 ноября 2018 года № 37 URL: <http://www.admshebekino.ru/dokumenty/ustav/> (дата обращения: 11.04.2019).

самоуправление (ТОС); обращения граждан; публичные слушания. Рассмотрим их подробнее.

Важной формой участия граждан в местном самоуправлении являются обращения граждан. Основная их часть касается социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства, работы судебной и правоохранительной системы. В числе главных проблем: утилизация мусора, доступность и качество работы учреждений медико-социальной экспертизы, защита прав избирателей.

В администрации Шебекинского городского округа ведется работа с индивидуальными и коллективными обращениями граждан, которые подлежат рассмотрению в порядке и сроки, установленные федеральным законом № 59-ФЗ<sup>1</sup>.

В администрации муниципального образования имеется журнал учета приема граждан, журнал учета обращения граждан, по окончании года осуществляется подсчет числа обращений за год.

Ежедневно с 08.00 до 12.00 открыт портал для электронного приема граждан главой администрации городского округа, с 2017 г. записаться на прием можно на сайте государственных и муниципальных услуг.

Кроме, того администрацией городского округа ежемесячно проводится мониторинг обращений граждан (подсчитывается количество устных обращений, письменных и обращений в электронном виде, изучаются наиболее популярные темы обращений), результаты обрабатываются публикуются на официальном сайте округа. В конце года делается сравнительный анализ всех полученных данных. Количество обращений граждан за последние 3 месяца 2019 года представлены на рисунке 1.

---

<sup>1</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

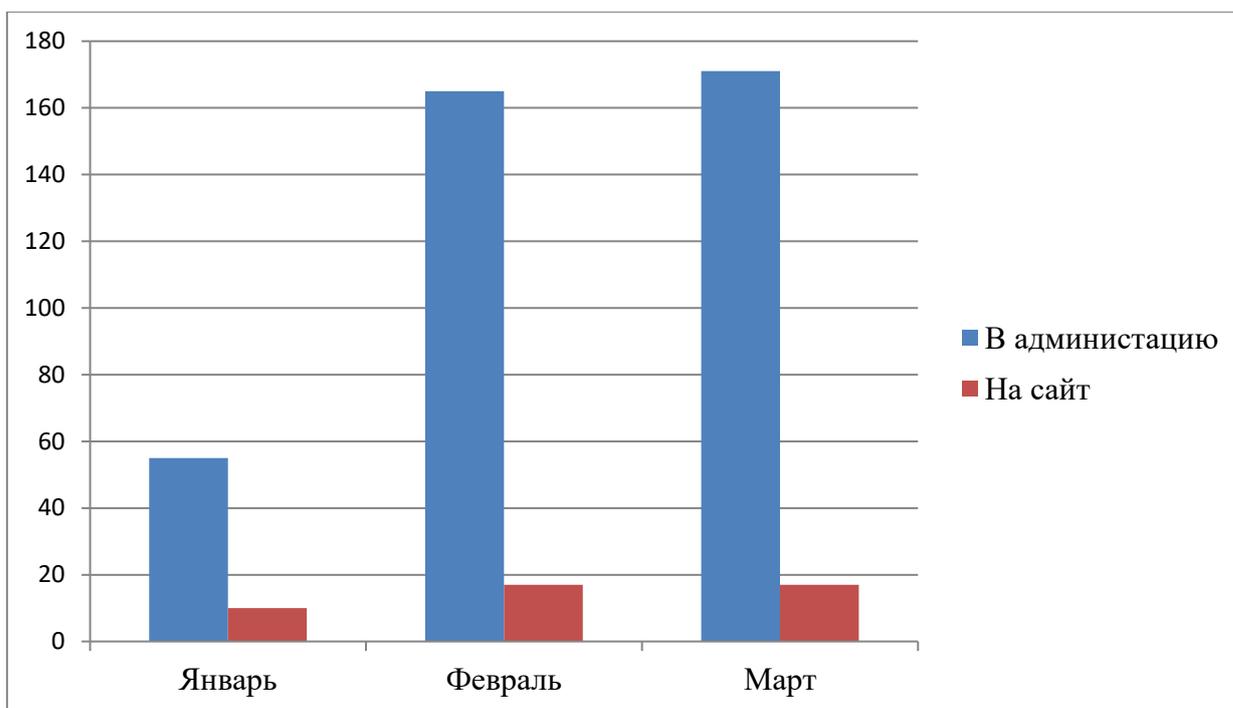


Рис. 1. Сравнительный анализ количества обращений граждан в администрацию Шебекинского городского округа непосредственно, и на сайт органов местного самоуправления

Как видно на рисунке 1 в январе 2019 года количество обращений граждан в администрации Шебекинского городского округа составило – 55 обращений. Из них наибольшее количество по коммунально-бытовым вопросам, благоустройству, вопросам социального обеспечения.

На официальный сайт администрации Шебекинского городского округа поступило в январе 2019 года 10 обращений граждан в электронном виде, что составило 18% от общего количества обращений.

В январе 2019 года проведен 1 прием граждан по личным вопросам, всего принято 12 чел<sup>1</sup>.

В феврале 2019 года количество обращений граждан в администрации Шебекинского городского округа заметно увеличилось и составило – 165 обращений, приоритетными все так же остались вопросы коммунального обеспечения и благоустройств. На официальный сайт администрации

<sup>1</sup> Статистический обзор по обращениям граждан за февраль 2019 года в администрации Шебекинского городского округа URL. <http://www.admshebekino.ru/dokumenty/doklady-otchety-statistika/statisticheskij-obzor-po-obrasheniyam01020/> (дата обращения: 11.04.2019).

Шебекинского городского округа поступило в феврале 2019 года 17 обращений граждан в электронном виде, что составило более 10% от общего количества обращений. В феврале 2019 года проведено 2 приема граждан главой администрации Шебекинского городского округа по личным вопросам, всего принято 26 чел<sup>1</sup>.

«В марте 2019 года количество обращений граждан в администрации Шебекинского городского округа составило – 171 обращение. На официальный сайт администрации Шебекинского городского округа поступило в марте 2019 года 17 обращений граждан в электронном виде, что составило около 10 % от общего количества обращений»<sup>2</sup>.

В марте 2019 года проведено 3 приема граждан главой администрации Шебекинского городского округа по личным вопросам, всего принято 31 чел.

Следует обратить внимание на тот факт, что, не смотря на все большую популярность развития информационных технологий (например, в администрацию городского округа можно обратиться и в социальных сетях) граждане все же предпочитают традиционные формы обращений, в замен электронным.

Сравнительный анализ основных проблемных вопросов направленных в администрацию Шебекинского городского округа в 2017-2018 гг. представлен на рисунке 2.

---

<sup>1</sup> Статистический обзор по обращениям граждан за февраль 2019 года в администрации Шебекинского городского округа URL. <http://www.admshebekino.ru/dokumenty/doklady-otchety-statistika/statisticheskij-obzor-po-obrasheniyam01020/> (дата обращения: 11.04.2019).

<sup>2</sup> См., там же.

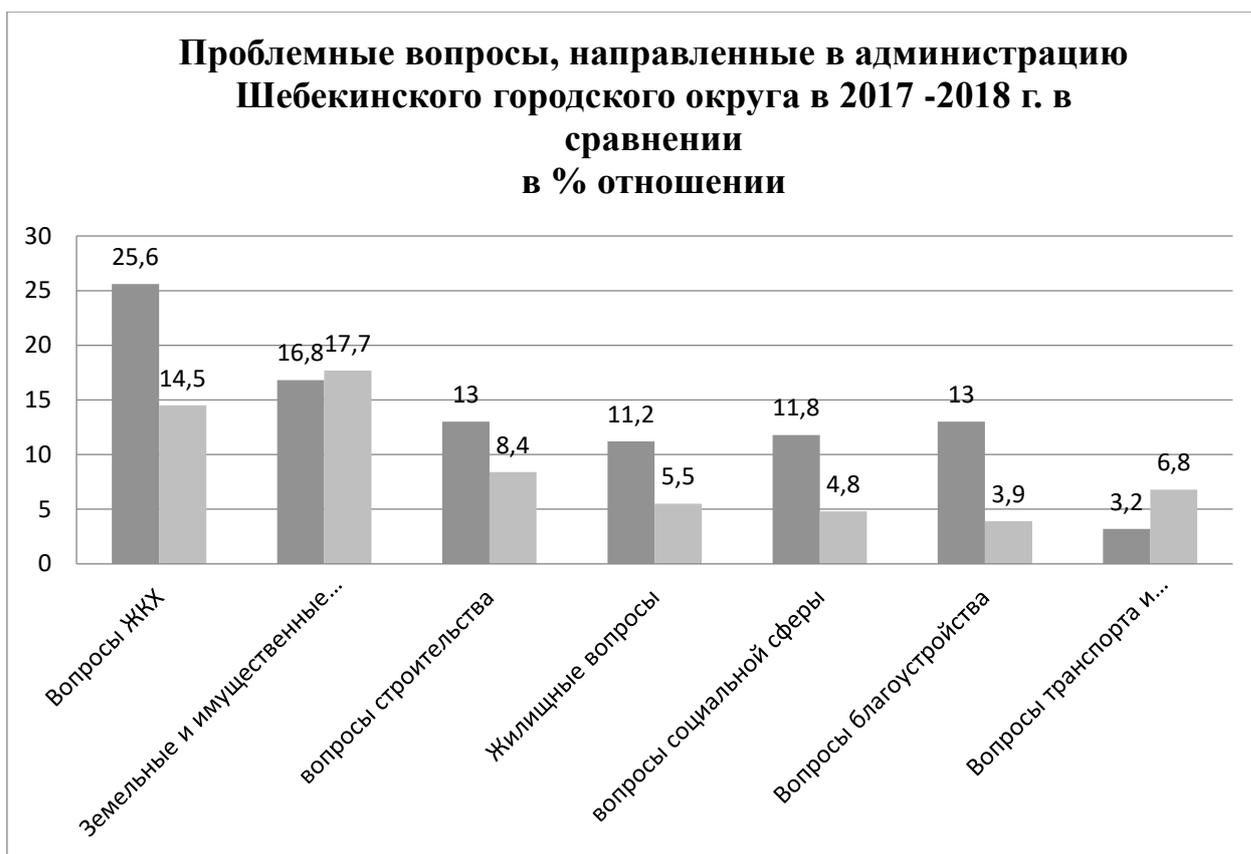


Рис. 2. Сравнительный анализ основных проблемных вопросов направленных в администрацию Шебекинского городского округа в 2017-2018 гг. в % отношении

Что касается ТОС, то на территории Шебекинского городского округа по состоянию на 01.01.2019 г. осуществляет свою деятельность 151 ТОС, общее количество человек состоящих в ТОС составляет 15 445. Основным направлением деятельности ТОС является благоустройство придомовых территорий, озеленение, обустройство детских и спортивных площадок, установка малых архитектурных форм, организация и проведение экологических субботников. В 2018 году администрацией Шебекинского городского округа совместно с ТОС был реализован проект «Организация использования водных объектов в рекреационных целях органами территориального общественного самоуправления на территории Шебекинского района», в рамках которого были проведены мероприятия по зарыблению карпом 9 водных объектов, всего 1462 тонны, произведено благоустройство, озеленение, обустроены места для отдыха и ловли рыбы.

Важным направлением деятельности ТОС является работа с детьми и подростками, пропаганда здорового образа жизни. В связи с этим осуществляется:

- спортивная работа с детьми и подростками по месту жительства;
- продолжение работы по обустройству детской игровой площадки;
- проведение мероприятий к Дню защиты детей;
- участие подростков в субботниках по благоустройству территории;
- участие в работе комиссии по делам несовершеннолетних при главе администрации сельского поселения.

Совместно с администрацией городского округа ТОСы принимают участие в разработке планов и программ развития территории ТОС, в работе комиссии по подведению итогов работы по благоустройству и озеленению территории округа.

Отметим, что городском округе сформирована система грантовой поддержки ТОС. Так, например, в 2018 году в соответствии с постановлением администрации был проведен конкурс «Лучшее территориальное самоуправление Шебекинского района в 2018 году». Победители конкурса получили средства для развития своих ТОС.

Такая форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления как публичные слушания, осуществляется в рамках установленных законодательством норм, на публичные слушания регулярно выносятся:

- проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда изменения вносятся исключительно в целях приведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами;
- проект местного бюджета и отчет о его исполнении;
- вопросы о преобразовании муниципального образования;

- проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, проекты правил благоустройства территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки.

В частности, среди последних вопросов выносимых на публичные слушания был вопрос преобразования Шебекинского муниципального района в городской округ. Участники публичных слушаний, обсудили вопрос объединения всех поселений, входящих в состав Шебекинского района, с последующим наделением образованного муниципального образования статусом городского округа. Они поддержали эту инициативу, согласились с ней и рекомендовали городскому собранию Шебекино утвердить это официальным решением.

Анализируя существующие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, нельзя обойти стороной такой институт гражданского общества как Общественная палата, выступающий посредником между органами местной власти и населением.

«Во многих регионах активно развиваются муниципальные общественные палаты (советы). Эти диалоговые площадки наиболее приближены к населению, на них обсуждаются вопросы, прямо касающиеся жителей, поэтому нередко люди более живо вовлекаются в эту работу»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> О состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2018 г. : ежегодный доклад Общественной палаты РФ. URL: <https://report2017.oprf.ru> (дата обращения: 27.02.2019).

Общественная палата муниципального Шебекинского городского округа Белгородской области (далее – Общественная палата) - консультативный орган, обеспечивающий взаимодействие граждан района с органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов жителей муниципального образования, привлечения граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций к вопросам местного управления, к содействию решения местных проблем.

Общественная палата призвана обеспечить согласование интересов жителей городского округа, общественных объединений, некоммерческих организаций и органов местного самоуправления для решения наиболее важных для населения городского округа вопросов социально-экономического, духовно-нравственного и культурного развития муниципального образования путем:

- привлечения граждан и общественных объединений к формированию и реализации муниципальной политики по наиболее важным вопросам экономического и социального развития муниципального образования;
- выдвижения и поддержки гражданских инициатив, имеющих важное значение для муниципального образования и направленных на реализацию конституционных прав и свобод, а также общественно значимых законных интересов граждан, общественных объединений и иных некоммерческих организаций;
- проведения общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления;
- осуществления общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления;
- проведения социологических опросов населения по актуальным проблемам.

Учитывая особую роль органов и должностных лиц местного самоуправления в процессе развития форм участия граждан в местном

самоуправлении, так в уставе Шебекинского городского округа отмечается, что: «органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и участия в осуществлении населением местного самоуправления»<sup>1</sup>. Для обеспечения объективности результатов исследования и выявления основных проблем в сфере осуществления населением местного самоуправления нами был проведен опрос муниципальных служащих (N=40) (См. Приложение 1). Обратимся к результатам опроса. В процессе исследования, нами было опрошено 40 муниципальных служащих (30 сотрудников администрации Шебекинского городского округа и 10 глав сельских поселений). У большинства опрошенных (65,00%) стаж работы на муниципальной службе более 10 лет. Средний возраст опрошенных 40-49 лет, все имеют высшее образование.

Большая часть опрошенных (80,00%) убеждены в том, что в настоящее время необходимо развивать различные формы участия граждан в местном самоуправлении, 15,00% уверены в обратном, а еще 5,00% затруднились ответить – Рисунок 3.



Рис. 3. Распределение ответов на вопрос «Необходимо ли, на Ваш взгляд, развивать различные формы участия граждан в местном самоуправлении?»

<sup>1</sup> Устав Шебекинского городского округа : Принят решением Совета депутатов Шебекинского городского округа от 16 ноября 2018 года № 37 URL: <http://www.admshebekino.ru/dokumenty/ustav/> (дата обращения: 11.04.2019).

В процессе анкетирования респондентам предлагалось выбрать, какие из определенных уставом Шебекинского городского округа форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления являются наиболее эффективными. Отметим, что распределение ответов совпало с теми выводами, которые мы сделали на основе анализа документов и муниципальной статистики городского округа – см. Таблица 1.

Таблица 1

<b>Какие из перечисленных форм участия граждан в местном самоуправлении Вы считаете наиболее эффективными</b>	Количество
	%
Территориальное общественное самоуправление	58.38%
Собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов)	14.21%
Публичные слушания	37.06%
Староста сельского населенного пункта	31.47%
Правотворческая инициатива граждан	21.32%
Опрос граждан	4.06%
Сход граждан	15.23%
Обращения граждан в органы местного самоуправления	38.58%
Муниципальные выборы	28.43%
Местный референдум	5.58%
Затрудняюсь ответить	3.55%

Так, как видно из таблицы, к наиболее эффективным формам гражданского участия муниципальные служащие отнесли: территориальное общественное самоуправление (58,38%), обращения граждан в органы местного самоуправления (38,58%), публичные слушания (37,06%). Такое распределение ответов весьма логично, так как именно данные формы более всех прочих распространены в городском округе и именно с данными формами участия граждан в осуществлении местного самоуправления муниципальным служащим приходится сталкиваться чаще всего.

Тем не менее, отметим, что среди треть опрошенных (31,47%), среди перспективных форм выделила такую форму как староста сельского поселения., еще 28,43% отметили муниципальные выборы.

Среди наименее эффективных форм, муниципальные служащие отметили: сходы граждан (15,23%), собрания и конференции граждан (14,21%), местный референдум (5,53%), опрос граждан (4,06%).

Согласно результатам опроса, 61,34% опрошенных отметили, что в городском округе регулярно проводятся публичные слушания (несколько раз в год).

Кроме того, более половины опрошенных, 54,46% отметили, что в городском округе осуществлялась общественная экспертиза проектов нормативно-правовых актов и иных социально значимых программ и проектов – рисунок 4.

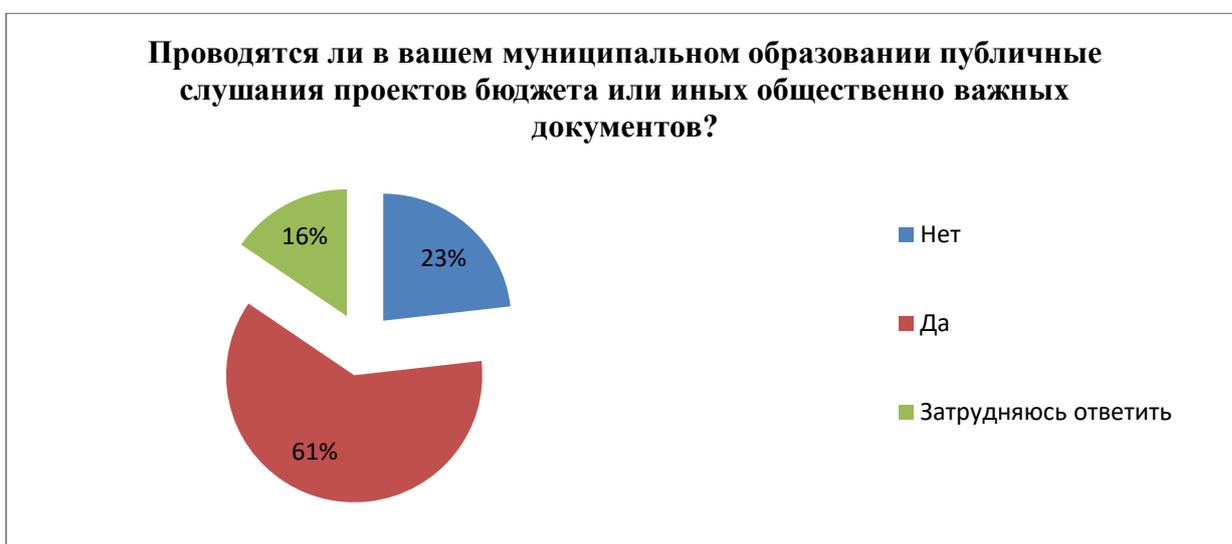


Рис. 4. Распределение ответов на вопрос «Проводятся ли в вашем муниципальном образовании публичные слушания проектов бюджета или иных общественно важных документов?»

Что касается такой достаточно новой (хотя она существовала в практике советской России) формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления как институт сельских старост, то знают о ней 71,88% опрошенных, 19,79 не знают, а еще 8,33% затруднились ответить.

При этом, чуть больше половины опрошенных 53,80% считают данную форму перспективной.

Рассматривая муниципальных служащих как одних из важнейших субъектов муниципального управления, мы попытались выяснить, готовы ли

они содействовать развитию форм участия граждан в местном самоуправлении. Большинство респондентов выразили готовность к содействию – 74, 80%, еще 14,20% отметили, что им это безразлично, и 11,00% затруднились с ответом.

Муниципальные служащие выразившие готовность к содействию в развитии форм участия граждан в местном самоуправлении, отметили, что готовы учитывать мнение граждан в процессе своей работы (43,80%) а принимаемые ими решения будут максимально открыты и доступны для населения (34,50%).

В целом, по мнению муниципальных служащих, в настоящее время основные аспекты деятельности органов местного самоуправления (такие как: цели и направления деятельности; обязанности и полномочия сотрудников; процедуры принятия решений; порядок предоставления услуг; рассмотрение обращений граждан) являются достаточно открытыми для населения городского округа.

Среди основных препятствий на пути развития различных форм участия граждан в местном самоуправлении муниципальные служащие выделили: пассивность населения (48,54%); отсутствие ясного представления о содержании форм участия граждан в местном самоуправлении (34,95%); низкий уровень самоорганизации населения (38,83%) и т.д – см. Таблица 2.

Таблица 2.

<b>Что, на Ваш взгляд, препятствует развитию различных форм участия граждан в местном самоуправлении</b>	Количество
	%
Пассивность населения	48.54%
Отсутствие ясного представления о содержании форм участия граждан в местном самоуправлении	34.95%
Недостаточная технологическая проработанность механизмов гражданского участия	1.94%
Низкий уровень самоорганизации населения;	38.83%
Отсутствие соответствующей нормативной базы	8.74%
Отсутствие готовности населения к участию граждан в местном самоуправлении	20.39%

Закрытость органов власти и не заинтересованность в гражданском участии	0.97%
Отсутствие понимания важности гражданского участия	5.68%
Затрудняюсь ответить	4,00%

Учитывая распределение ответов представленных в таблице 2, вполне логичными являются ответы на вопрос «Какие факторы, на Ваш взгляд, более всего способствуют развитию различных форм участия граждан в местном самоуправлении?». Среди таких факторов респонденты особо выделили необходимости повышения уровня самоорганизации и гражданской активности (37,00%), формировании социальной инфраструктуры (34,80%), Высокий уровень профессиональной культуры муниципальных служащих (28,80%).

Учитывая данные ответы, тем не менее, стоит отметить, что развитие гражданского активизма на местах процесс двусторонний во многом зависящий и от органов власти тоже. Необходимо отметить, что мотивация к гражданской активности (как в публичной жизни, так и в решении вопросов местного значения) зависит от ожидаемых результатов, от наличия реальных рычагов воздействия на ситуацию. Последнее зависит не только от степени учёта мнения населения при принятии решений, но и от конечных итогов принятых решений, их соответствия общественным ожиданиям и запросам.

Таким образом, проанализировав существующие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления в Шебекинском городском округе, можно сделать ряд выводов:

1. Законодательство предусматривает разнообразные формы общественного участия в принятии решений на местах – это и референдумы, и публичные слушания, и правотворческая инициатива, и «нулевые чтения» законопроектов, и общественный контроль, и экспертиза, и оценка регулирующего воздействия актов. Большинство этих инструментов сегодня не работает. Процесс укрупнения муниципалитетов и концентрация населения в крупных городах и агломерациях не только обостряют проблему

доступа граждан к местному самоуправлению, но и приводят к отчуждению значительной части людей от участия в решении локальных проблем.

2. Для детального изучения существующих форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления в Шебекинском городском округе нами осуществлен детальный анализ документов, аналитических отчетов и статистических отчетов Администрации городского округа, проведен анализ работы Общественной палаты городского округа. Анализ форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления, позволил заключить, что наиболее развитыми из них в Шебекинском городском округе являются: территориальное общественное самоуправление (ТОС); обращения граждан; публичные слушания.

3. В настоящее время существует ряд проблем препятствующих развитию различных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, эти проблемы имеют разную природу, ценностную, организационную, информационную, законодательную. Поле для деятельности в вопросах развития социальной активности на местном уровне огромно. Важно выбрать оптимальные пути решения текущих проблем и обеспечить развитие новых форм и технологий гражданского участия.

### **РАЗДЕЛ III. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФОРМ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ШЕБЕКИНСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА)**

В процессе анализа существующих форм участия населения в осуществлении местного самоуправления в Шебекинском городском округе было выявлено, что наиболее развитыми из них являются такие формы как, территориальное общественное самоуправление (ТОС); обращения граждан; публичные слушания. В тоже время большинство предусмотренных законодательством форм практически не используется.

Причины столь небольшого разнообразия реализуемых форм самые разные. Несмотря на многообразие форм участия населения в решении вопросов местного значения, определенных гл. 5 Федерального закона № 131-ФЗ, население по разным причинам не проявляет к ним интереса.

Основная задача взаимодействия граждан с органами местного самоуправления заключается в выстраивании эффективного механизма согласования между собой различных социально-экономических интересов, в разработке технологии конструктивного взаимодействия различных целевых групп (носителей различных интересов), основанного на взаимном доверии, открытости, заинтересованности в позитивных изменениях в обществе.

Как справедливо отмечает Ч.М. Токтоназарова: «местное самоуправление, являясь фундаментом всей системы публичной власти, сталкивается в процессе своего становления и развития с традициями жесткого централизованного управления: приходится преодолевать отчуждение населения и отдельного человека от публичной власти, создавать предпосылки, достаточные для социальной включенности граждан в решение проблем местных сообществ»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Токтоназарова Ч.М. Проблемы участия граждан в местном самоуправлении //Азимут научных исследований: экономика и управление. 2016. №4. С.295.

В настоящее время, существует объективная необходимость в преодолении вышеперечисленных барьеров, развитии различных форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Одной из таких форм является возрождающийся в России институт сельских старост, как институт, который смог бы компенсировать возможные негативные последствия укрупнения муниципальных образований.

*Обоснование проектных мероприятий.*

Президентом страны ставится задача по созданию условий для участия населения в осуществлении местного самоуправления: «необходимо поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни». Государство ждет активности и инициатив «снизу», от людей. Самой близкой к народу властью может стать институт сельских старост, возрождаемый в ряде регионов страны. Укрупнение сельских поселений, которое проводится сейчас в российских регионах, приводит к тому, что мелкие села и деревни становятся значительно удаленными от райцентра, а их жители попросту остаются один на один со своими проблемами.

Введение института сельских старост обусловлено необходимостью дальнейшего развития системы местного самоуправления через непосредственное участие людей в этом процессе. Староста должен стать неотъемлемой частью сельской жизни, а кроме того - важным элементом общественного самоуправления.

«В настоящее время институт сельских старост в России возрождается. В 18 субъектах РФ приняты и действуют законы о старостах сельских населенных пунктов. Институт сельских старост на муниципальном уровне власти получает все большее распространение. В ходе территориального реформирования местного самоуправления в рамках Федерального закона № 131-ФЗ роль сельских старост начала усиливаться. В удаленных от центра и

малочисленных населенных пунктах они стали реальными и действенными представителями местной власти. Значимость деятельности этого института становится особенно актуальной в условиях отсутствия местных советов в небольших сельских населенных пунктах»<sup>1</sup>.

На наш взгляд, институт сельских старост может стать перспективной формой участия населения в осуществлении местного самоуправления выступающей одновременно и в качестве гражданского института обеспечивающего взаимодействие власти и общества на местном уровне.

Данная форма, по нашему мнению, может прижиться и активно развиваться в городском округе по нескольким причинам:

– жителям сельских территорий, особенно удаленных от административного центра, нужна помощь для решения возникших проблем, нужен человек, который может помочь;

– староста – это уже власть. Как правило, выбирают авторитетного человека, тем самым не только доверяют ему свои проблемы, но и сами идут ему на встречу, когда староста проводит какие-то мероприятия с участием населения;

– к старостам прислушиваются не только жители их сел, но и руководители органов местного самоуправления, муниципальных служб и т.д., понимая, что он пришел за решением не своих проблем, а жителей села. Причем те же самые руководители служб имеют списки старост. Потому что таким же образом обращаются к ним, для связи с населением.

– староста – лицо общественное и исполняет свои полномочия только на общественных началах, что лишает глав каких либо властных полномочий над ними, только посредством взаимодействия.

Для решения данных задач нами разработан проект, направленный на формирование благоприятных условий для развития института сельских старост в сельских поселениях Шебекинского городского округа «*Развитие*

---

<sup>1</sup> Устинова О.Ю. Институт сельских старост в России: история становления и развития // Местное право. 2017. № 4-5. С.78.

*института сельских старост в Шебекинском городском округе». Проект представляет собой комплекс мероприятий, направленных на достижение поставленной цели, ограниченный во времени определенными сроками, паспорт проекта представлен в Приложении 2.*

*Цели и задачи внедрения проекта.*

Основной целью проекта является развитие института сельских старост в удаленных сельских населенных пунктах Шебекинского городского округа как формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

Для достижения цели в рамках реализации проекта предполагается решение следующих задач:

- обеспечение более широкого представительства жителей во взаимоотношениях с органами власти;
- формирование и развитие институтов гражданского общества, в том числе в сельских территориях;
- создание всесторонних условий для активизации и эффективного использования института сельских старост;
- обучение сельских старост современным технологиям общественно-муниципального партнёрства;
- обсуждение и формирование предложений по наиболее актуальным вопросам деятельности института сельских старост;
- мобилизация собственных материальных и трудовых ресурсов отдельных граждан, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов для местного развития.

*Срок реализации проекта.*

Сроки предполагаемой в рамках проекта работы составят два года. Следовательно, данный проект относится к объектам среднесрочного планирования.

*Состав мероприятий.*

*Мероприятие 1. Диагностика наиболее удаленных от административного центра и депрессивных сельских населенных пунктов.*

Первым этапом в процессе поддержки развития института сельских старост является выявление тех сельских поселений или населенных пунктов в которых развитие данного института наиболее востребовано, а так же поиск и выявление в данных населенных пунктах активистов способных и готовых к роли сельских старост.

Критериями таких населенных пунктов, на наш взгляд выступают:

- удаленность от административного центра;
- низкая численность населения;
- слабая развитость инфраструктуры.

В рамках реализации данного мероприятия отделу развития социальной сферы и общественных отношений администрации Шебекинского городского округа необходимо:

- сформировать рабочую группу по диагностике и выявлению наиболее удаленных от административного центра и депрессивных сельских населенных пунктов (привлечение в данную рабочую группу минимум одного внешнего эксперта);
- сформировать перечень сельских населенных пунктов подходящих под критерии;
- провести среди населения данных населенных пунктов опрос с целью выявления основных проблем населенного пункта, интересов жителей, а так же выявления активистов готовых участвовать в управлении населенным пунктом, определение степени доверия местных жителей к данным активистам;
- провести встречу с потенциальными старостами сельских населенных пунктов для определения дальнейших перспектив взаимодействия и сотрудничества.

*Мероприятие 2. Разработка типового Положения о старосте сельского населенного пункта.*

В целях определения единого подхода в муниципальных образованиях к установлению правового статуса старосты необходимо разработать типовое Положение о старосте сельского населенного пункта. Поскольку закон № 131-ФЗ не наделяет старост сельского населенного пункта административными, контрольными и властными полномочиями, типовое положение не должно наделять их вышеперечисленными полномочиями, возлагая на них обязанности контролирующих органов.

Учитывая, что старосты осуществляют деятельность на общественных началах, представляя интересы населения соответствующего населенного пункта при взаимодействии с органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями и гражданами, недопустимо использование в Положении норм императивного характера, регулирующих деятельность старост сельских населенных пунктов. Староста не должен быть представителем власти, он должен быть представителем народа во власти.

Наиболее важными, на наш взгляд, аспектами, которые должны быть учтены при разработке типового положения, являются:

в части установления полномочий:

- участие старосты в разработке, осуществлении планов и программ социально-экономического развития сельского поселения;
- возможность вносить предложения по формированию бюджета сельского поселения, по управлению муниципальной собственностью, по установлению местных сборов;
- участие старост в заседаниях представительного органа сельского поселения и комиссиях по вопросам, касающимся жизни села, деревни;
- организовать на добровольных началах трудовое участие населения в работах по строительству, ремонту, благоустройству и озеленению общественных мест;
- организовать население на систематическое проведение работ по благоустройству территорий домовладений, по нумерации, своевременному

ремонту и покраске жилых домов, заборов и других ограждений, благоустройству сельских кладбищ, своевременно информировать администрацию поселения о состоянии уличного освещения, поселковых дорог;

- оказывать содействие администрации поселения и коммунальным службам в организации сбора мусора, надлежащем содержании водопроводных сетей и сетей водоотведения в сельских населенных пунктах;

- следить за состоянием прудов, водоемов, колодцев и подъездов к ним и своевременно сообщать в администрацию сельского поселения об их состоянии;

- оказывать содействие правоохранительным органам в создании добровольных дружин и укреплении общественного порядка, соблюдении паспортного режима;

- оказывать содействие учреждениям культуры, образования и социального обслуживания населения в проведении воспитательной, культурно-массовой работы среди населения, развития народного творчества;

- оказывать содействие органам противопожарной службы в профилактике пожаров и др.;

в части установления ответственности:

- установление подотчетности деятельности старосты населению, которым он был избран, конкретизировать права, предусмотренные для старосты, и определить способы его взаимодействия с учреждениями, организациями, контролирующими органами;

- возможность освобождения старосты от исполнения обязанностей в случае систематического неисполнения им своих обязанностей, право такой инициативы должно быть как у жителей населенного пункта, так и у органов местного самоуправления;

в части материально-технического и организационного обеспечения:

- в целях стимулирования работы старост предусмотреть поощрительные выплаты по результатам работы за год, по представлению глав местного самоуправления, с учетом конкретных результатов работы;

- для морального поощрения старост использовать грамоты, благодарности, благодарственные письма глав района и сельского поселения.

Кроме того, в типовом положении следует предусмотреть норму, касающуюся деятельности старост по участию в создании добровольных пожарных дружин по профилактике и тушению пожаров, проведению аварийно-спасательных работ в сельских населенных пунктах.

### *Мероприятие 3. Обучение сельских старост.*

Деятельность старост в сельских населенных пунктах может осуществляться по нескольким направлениям. Спектр их обязанностей многообразен, туда входят вопросы благоустройства, оплаты коммунальных услуг, оформление документов для получения льгот инвалидам и ветеранам труда, субсидий на жилье, сбор средств по самообложению, информирование глав сельских поселений о том, что происходит на территории населенных пунктов, и местных жителей – о работе муниципальной власти. Институт сельских старост в населенных пунктах представляет серьезный организационный ресурс для развития местного самоуправления современной России.

Сельский староста – это важнейшее звено в организации людей для ликвидации последствий чрезвычайной ситуации, в обеспечении пожарной безопасности, в системе предупреждения чрезвычайного события, которое способствует повышению эффективности предупредительной работы.

В отдаленных населенных пунктах, где нет диспетчерских дежурных и других служб экстренного реагирования, старосты являются фактически и добровольными помощниками власти, и гарантами в вопросах безопасности жизнедеятельности местного населения. Старосты могут входить в состав комиссий по чрезвычайным ситуациям, противопоаводковых комиссий и т.д.

В интересах дела староста должен иметь немалый багаж знаний по вопросам местного самоуправления, владеть способами и методами решения вопросов местного значения. И только органам местного самоуправления под силу взять на себя вопросы по ознакомлению старост с основами местного самоуправления, способами и методами решения вопросов местного значения.

В данной связи, администрации Шебекинского городского округа необходимо организовать обучение лидеров и активистов сельских поселений (обучающие семинары, тренинги, «круглые столы», консультации) в виде «Школы участия в управлении поселением».

Программа обучения рассчитана на 20 часов и должна включать следующие модули:

1. Проектное управление (8 часов). Результатом освоения этого модуля станет навык написания проектов, организации процесса его осуществления;

2. Тренинги лидерских качеств (6 часов), в рамках которых особое место будет отведено вопросам эффективной межличностной коммуникации, выступлениям перед аудиторией, а также использованию групповых методов работы, поскольку лидеру предстоит объединить вокруг себя население в решении общих проблем и организовать их совместную работу.

3. Основы культуры участия в управления (6 часов). В рамках этого курса участники должны освоить организационно-правовые основы участия в управлении поселением, формы и механизмы такого участия.

Стоимость курсов определяется, исходя из стоимости почасовой оплаты занятий (400 руб. один час).

Важным мотивом для формирования гражданского активизма, участия населения в управлении муниципальным образованием станет пример руководства Шебекинского городского округа. Целесообразно, чтобы они также подключились к проведению этих курсов (а в случае необходимости и к участию в качестве слушателей), особенно в части знакомства с технологиями общественного участия населения в управлении и организации

реализации проектов. Во-первых, это будет работать на сближение общественных лидеров с представителями администрации, формированию опыта конструктивного решения тех или иных задач. Во-вторых, от готовности администрации применять различные формы общественного участия в решении общих задач, зависит привлекательность, доступность и эффективность технологий общественного участия в конкретном поселении, и их использование самим населением; в-третьих выступит пусковым механизмом для более активного использования различных форм общественного участия населения в управлении.

Продолжением работы в этом направлении может быть *проведение первого муниципального слета старост в Шебекинском городском округе*, участники которого подготовили тематические проблемные выступления и приняли резолюцию, в которой определили приоритеты деятельности на ближайшую перспективу. Слет даст возможность участникам общаться, заимствовать лучшую практику у других, делиться своим опытом.

*Мероприятие 4. Развитие механизма инициативного бюджетирования.*

В Российской Федерации набирает обороты такое направление как развитие различных форм участия и вовлечения населения в решение вопросов местного значения как инициативное бюджетирование на региональном и местном уровне.

Данное направление рассматриваются нами, как очень действенный инструмент развития территорий.

Одним из направлений *инициативного бюджетирования* является развитие такого механизма поддержки инициатив населения – как реализация проекта народный бюджет. В данном проекте на конкурсной основе распределяется часть средств местного бюджета.

Механизм реализации инициативного бюджетирования можно описать в несколько этапов:

1. Объявление о начале приема конкурсных заявок от сельских поселений. На уровне городского округа организатор конкурсного отбора – администрация Шебекинского городского округа после объявления даты начала конкурса в течение 30 дней принимает конкурсные заявки. От одного поселения может быть подана только одна заявка.

2. Отбор инициатив жителей села и формирование конкурсной документации. Эта работа проводится исключительно на местном уровне. И роль сельского старосты в этом процессе очень важна. На данном этапе необходимо провести собрания жителей села с разъяснительной работой: какие проекты можно заявить на конкурс (дороги, парки, игровые площадки, водопроводы...), какие нельзя, как выбрать инициативную группу из жителей села, как сформировать и подать конкурсную заявку. Такая значительная работа среди населения по разъяснению принципов инициативного бюджетирования, а также этапов бюджетного процесса позволит выдвинуть на конкурс адекватный проект для реализации, достойный победы.

3. Конкурсный отбор проектов. Все заявки, поданные на конкурс, проверяются на соответствие установленным требованиям. И только после этого рассчитываются баллы, формируется рейтинг проектов. Отметим, что критерии отбора формализованы и известны заранее. Все процедуры объективны и прозрачны, условия одинаковы для всех. А рассмотрение и утверждение результатов конкурсного отбора осуществляется специально созданной комиссией.

4. Непосредственная реализация проекта. После победы в конкурсе сельское поселение приступает непосредственно к реализации проекта. Это означает, что в соответствии с законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг отбираются поставщики и подрядчики, заключается контракт на выполнение работ по соответствующему проекту. Все работы осуществляются под контролем представителей инициативной группы.

*Смета проекта.* Стоимость реализации проекта составляет **руб.** Смета проекта представлена в приложении 3.

*Планируемые конкретные результаты проекта.*

Количественный результат:

- проведение опроса населения с целью выявления основных проблем населенного пункта, интересов жителей, а так же выявления активистов готовых участвовать в управлении населенным пунктом, определение степени доверия местных жителей к данным активистам;
- обучение не менее 4-х сельских старост в год в виде «Школы участия в управлении поселением»;
- проведение 2-х муниципальных слетов старост в Шебекинском городском округе;
- поддержка не менее 2-х проектов в год в рамках инициативного бюджетирования.

Качественный результат:

- выявление активных и талантливых представителей общественности, способных осуществлять полномочия сельского старосты;
- сбор и распространение лучших практик эффективного взаимодействия органов местного самоуправления с населением через институт сельских старост;
- вовлечение граждан в решение социально значимых задач в сельских населенных пунктах;
- создание новых возможностей для гражданской самореализации граждан;
- формирование системы взаимодействия сельских старост с органами местного самоуправления.

*Риски проекта.*

Выявленные риски были изучены и проанализированы. Опираясь на данные результатов проведенного анализа рисков, нами были

сформулированы мероприятия по предотвращению наступления рисков и действия в случае возможного их наступления. Данные о возможных рисках проекта, а также об их последствиях, мероприятиях по предупреждению рисков и о действиях в случае их наступления представлены в таблице ниже.

Таблица 3

Риски проекта «Развитие института сельских старост в Шебекинском городском округе»

№ п/п	Наименование риска проекта	Ожидаемые последствия наступления риска	Предупреждение наступления риска	Действия в случае наступления риска
			Мероприятия по предупреждению	
1.	Возникновение дополнительных работ, требующих дополнительного финансирования	Не достижение цели проекта	Изыскание альтернативных источников финансирования, например участие администрации во всероссийских грантовых конкурсах по развитию территории, привлечение частных инвестиций	Привлечение альтернативных источников финансирования
2.	Чрезмерная формализация и бюрократизация	Ведет к восприятию работы по привлечению населения к участию в совместном решении вопросов местного значения как осуществляемой для «галочки», а не для достижения реальных результатов.	Развитие системы внешнего общественного контроля за реализацией проекта	Экспертиза проекта
3.	Низкий уровень гражданской активности	Ведет к нивелированию результатов проект, формализации, незаинтересованности сторон	Популяризация позитивных практик гражданского участия и активности, развитие диалоговых площадок между властью и обществом	Заимствование позитивного опыта взаимодействия власти и общества существующего в других муниципальных образованиях. Поиск инструментов стимулирования и мотивации граждан к гражданскому участию
4.	Дисфункции в	Ведет к	Четкое определение целей и	Назначение

№ п/п	Наименование риска проекта	Ожидаемые последствия	Предупреждение наступления риска	Действия в случае наступления риска
	системе коммуникации	проблемам в сфере обратной связи между местной властью и активистами (сельскими старостами).	задач совместной работы, определение инструментов взаимодействия, обеспечение регулярности взаимодействия	ответственных за обеспечение регулярного взаимодействия власти и старост
5.	Отсутствие опыта в развитии института сельских старост	Ведет к проблемам в достижении целей проекта, обусловленным отсутствием опыта данного рода проектов	Реализация пилотного проекта, оценка рисков и регулярный контроль. Привлечение экспертов.	Привлечение опытных исследователей (экономистов, социологов) для оценки проблем проекта и выработки научно обоснованного механизма его реализации

Таким образом, на основании предложенных направлений совершенствования форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, можно сделать следующие выводы.

1. Основная проблема взаимодействия граждан с органами местного самоуправления заключается в выстраивании эффективного механизма согласования между собой различных социально-экономических интересов, в разработке технологии конструктивного взаимодействия различных целевых групп (носителей различных интересов), основанного на взаимном доверии, открытости, заинтересованности в позитивных изменениях в обществе. В настоящее время, существует объективная необходимость в поиске и развитии новых форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Одной из таких форм является возрождающийся в России институт сельских старост.

На наш взгляд, институт сельских старост может стать перспективной формой участия населения в осуществлении местного самоуправления выступая одновременно и в качестве гражданского института обеспечивающего взаимодействие власти и общества на местном уровне. Для решения данных задач нами разработан проект, направленный на

формирование благоприятных условий для развития института сельских старост в сельских поселениях Шебекинского городского округа. «Развитие института сельских старост в Шебекинском городском округе». Основной целью проекта является развитие института сельских старост в удаленных сельских населенных пунктах Шебекинского городского округа как формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления. К основным мероприятиям проекта относятся: диагностика наиболее удаленных от административного центра и депрессивных сельских населенных пунктов; разработка типового Положения о старосте сельского населенного пункта; обучение сельских старост; развитие механизма инициативного бюджетирования.

2. Реализация проекта позволит сформировать культуру участия у населения муниципального образования, повысить удельный вес жителей, готовых активно взаимодействовать с представителями местной власти; выявить активных и талантливых представителей общественности, способных осуществлять полномочия сельского старосты; собрать и распространить лучшие практики эффективного взаимодействия органов местного самоуправления с населением через институт сельских старост; создать новые возможности для гражданской самореализации граждан и т.д.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Президентом страны ставится задача по созданию условий для участия населения в осуществлении местного самоуправления необходимо поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни. Государство ждет активности и инициатив «снизу», от людей. Самой близкой к народу властью может стать институт сельских старост, возрождаемый в ряде регионов страны. Укрупнение сельских поселений, которое проводится сейчас в российских регионах, приводит к тому, что мелкие села и деревни становятся значительно удаленными от райцентра, а их жители попросту остаются один на один со своими проблемами.

В 2017 году удалось сдвинуть с мертвой точки идею возрождения института сельских старост. На фоне падения интереса к работе органов местного самоуправления растет неформальная активность в решении местных проблем, формируются разнообразные городские и сельские сообщества. В последние несколько лет на сельских территориях набирает силу движение сельских территориальных органов самоуправления. В Федеральном законе №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в последней актуальной редакции (с изменениями, вступившими в силу с 06.02.2019) появилась статья ст. 27.1 «Староста сельского населенного пункта».

В последние десятилетия наблюдается все большая бюрократизация местной власти, ее самоуправленческая природа в значительной степени утрачивается, при этом значительная часть управленческого ресурса муниципалитетов передается на региональный уровень. Все это снижает интерес и доверие людей к местному самоуправлению, воспроизводит и

усугубляет низкий уровень вовлеченности граждан в муниципальное управление.

Законодательство предусматривает разнообразные формы общественного участия в принятии решений на местах – это и референдумы, и публичные слушания, и правотворческая инициатива, и «нулевые чтения» законопроектов, и общественный контроль, и экспертиза, и оценка регулирующего воздействия актов. Большинство этих инструментов сегодня не работает. Мало кто хочет и может тратить свое время на участие в этих мероприятиях, граждане проявляют активность тогда, когда есть возможность на что-то повлиять. Пока же легче добиться решения конкретной проблемы на федеральном уровне, пробиться на прямую линию с главой региона или с президентом, чем участвовать в муниципальных заседаниях.

Для детального изучения существующих форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления в Шебекинском городском округе нами осуществлен детальный анализ документов, аналитических отчетов и статистических отчетов Администрации городского округа, проведен анализ работы Общественной палаты городского округа. Анализ форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления, позволил заключить, что наиболее развитыми из них в Шебекинском городском округе являются: территориальное общественное самоуправление (ТОС); обращения граждан; публичные слушания.

В настоящее время существует ряд проблем препятствующих развитию различных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, эти проблемы имеют разную природу, ценностную, организационную, информационную, законодательную. Поле для деятельности в вопросах развития социальной активности на местном уровне огромно. Важно выбрать оптимальные пути решения текущих проблем и обеспечить развитие новых форм и технологий гражданского участия.

Основная проблема взаимодействия граждан с органами местного самоуправления заключается в выстраивании эффективного механизма согласования между собой различных социально-экономических интересов, в разработке технологии конструктивного взаимодействия различных целевых групп (носителей различных интересов), основанного на взаимном доверии, открытости, заинтересованности в позитивных изменениях в обществе. В настоящее время, существует объективная необходимость в поиске и развитии новых форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Одной из таких форм является возрождающийся в России институт сельских старост.

На наш взгляд, институт сельских старост может стать перспективной формой участия населения в осуществлении местного самоуправления выступая одновременно и в качестве гражданского института обеспечивающего взаимодействие власти и общества на местном уровне. Для решения данных задач нами разработан проект, направленный на формирование благоприятных условий для развития института сельских старост в сельских поселениях Шебекинского городского округа. «Развитие института сельских старост в Шебекинском городском округе». Основной целью проекта является развитие института сельских старост в удаленных сельских населенных пунктах Шебекинского городского округа как формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

К основным мероприятиям проекта относятся: диагностика наиболее удаленных от административного центра и депрессивных сельских населенных пунктов; разработка типового Положения о старосте сельского населенного пункта; обучение сельских старост; развитие механизма инициативного бюджетирования.

Реализация проекта позволит сформировать культуру участия у населения муниципального образования, повысить удельный вес жителей, готовых активно взаимодействовать с представителями местной власти; выявить активных и талантливых представителей общественности,

способных осуществлять полномочия сельского старосты; собрать и распространить лучшие практики эффективного взаимодействия органов местного самоуправления с населением через институт сельских старост; создать новые возможности для гражданской самореализации граждан и т.д.

Проведенное исследование позволяет сформулировать ряд практических рекомендаций для администрации Шебекинского городского округа:

– отделу развития социальной сферы и общественных отношений администрации Шебекинского городского округа необходимо сформировать рабочую группу по диагностике и выявлению наиболее удаленных от административного центра и депрессивных сельских населенных пунктов;

– отделу развития социальной сферы и общественных отношений администрации Шебекинского городского округа сформировать перечень сельских населенных пунктов подходящих под критерии;

– отделу развития социальной сферы и общественных отношений администрации Шебекинского городского округа провести встречу с потенциальными старостами сельских населенных пунктов для определения дальнейших перспектив взаимодействия и сотрудничества;

– администрации Шебекинского городского округа разработать типовое Положение о старосте сельского населенного пункта.

– администрации Шебекинского городского округа необходимо организовать обучение лидеров и активистов сельских поселений в виде «Школы участия в управлении поселением»;

– администрации Шебекинского городского округа необходимо провести муниципальный слет старост в Шебекинском городском округе.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года, с изменениями от 21 июля 2014 года [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – 4 августа.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131 // Российская газета. – 2003. – 8 октября.
3. О муниципальной службе в Российской Федерации [Текст]: фед. закон от 2 марта 2007 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – 5 марта.
4. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления [Электронный ресурс] : федер. закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».
5. Об основах общественного контроля в РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».
6. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».
7. Об утверждении федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» [Электронный ресурс] : Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г. № 598 (с изм. на 25 мая 2016 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

8. Об утверждении регламента администрирования проектов в органах исполнительной власти, государственных органах Белгородской области [Электронный ресурс] : Распоряжение Губернатора Белгородской области от 22 ноября 2012 г. №794-р (в ред. от 27.04.2015) // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион.вып. Белгородская область».

9. Устав Шебекинского городского округа : Принят решением Совета депутатов Шебекинского городского округа от 16 ноября 2018 года № 37 [Электронный ресурс] : Режим доступа: - URL: <http://www.admshebekino.ru/dokumenty/ustav/> (дата обращения: 11.04.2019).

10. Барамзин, С.В. Методика оценки социально-экономического развития сельских поселений [Текст] / С.В. Барамзин // Региональная экономика: теория и практика. – 2010. – №9. – С. 34-42.

11. Бондалетов, В.В. Формы общественной самоорганизации граждан и их участия в системе муниципального управления: нормативно-правовой анализ [Текст] / В.В. Бондалетов // Материалы Афанасьевских чтений. – 2016. – № 1 (14). – С. 56-64.

12. Бондаренко, Л.В. Развитие сельских территорий России: оценки, мнения, ожидания [Текст] / Л.В. Бондаренко // Социологические исследования. – 2016. – № 3. – С. 76-82.

13. Бондаренко, Л.В. Сельские территории: состояние и регулирование [Текст] / Л.В. Бондаренко // АПК: экономика, управление. – 2014. – №1. – С. 69-79.

14. Бондаренко, Л.В. Научные основы формирования системы стандартов обеспечения сельского населения социальными услугами [Текст] / Л.В. Бондаренко. – М.: ВНИИЭСХ, 2013. – 78 с.

15. Бражник, Г.В. Формирование и воспроизводство социального капитала сельского населения [Текст]: дис. ... канд. соц. наук: 22.00.04 / Г.В. Бражник. – Белгород, 2014. – 212 с.

16. Бычкова, Е.И. Проблемные вопросы повышения активности участия граждан в реализации правотворческой инициативы [Текст] / Е.И. Бычкова // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 5. С. 42-44.
17. Василенко, И.А. Модели и механизмы государственного и муниципального управления стран Запада, Востока и России: сравнительный анализ [Текст] / И.А. Василенко, Л.Е. Ильичева, В.С. Комаровский, Г.Л. Купряшин, О.Н. Капелько, И.Е. Москалева: под ред. Л.Е. Ильичевой, В.С. Комаровского. – М.: Аналитик, 2015. – 168 с.
18. Везиницына, С.В. Взаимодействие общественного мнения и органов муниципальной власти: механизмы, проблемы, совершенствование [Текст] / С.В. Везиницына // Известия Саратовского университета. – 2017. – Т. 13. – Серия Социология. Политология. Вып. 1. – С. 3-7.
19. Волошинская, А.А. 2016. «Российская общественная инициатива»: парадоксы отечественной электронной демократии [Текст] / А.А. Волошинская // Власть. – 2016. – № 1. – С. 47-50.
20. Воропаев, В.И. Россия в мировом сообществе управления проектами [Текст] / В.И. Воропаев // Стратегия и конкурентоспособность. – 2014. – № 6 (9). – С. 80-87.
21. Воронин, А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики [Текст] / А.Г. Воронин. – М.: Финансы и статистика, 2012. – 77 с.
22. Гальченко, В.В. Актуальные проблемы развития социальной активности населения на местном уровне [Текст] / В.В. Гальченко // Мир Науки. – 2013. – № 4. – С. 1-11.
23. Гиниева, С.Б. Эффективное управление человеческими ресурсами - путь к инновационному развитию региона [Текст] / С.Б. Гиниева, А.Э. Федорова // Управленец. – 2015. – № 9. – С.44-54.
24. Горелов, Н. А. Методологические подходы к исследованию и оценке качества жизни населения [Текст] / Н.А. Горелов // Социологические исследования. – 2014. – №4. – С. 12-16.

25. Донкин, В.А. Место конкурсов социальных проектов в решении вопросов местного значения [Текст] / В.А. Донкин // Экономические науки. – 2014. – № 41. – С. 260-263.

26. Едрёнкина, Е.М. Теоретические подходы формирования устойчивого развития сельских территорий [Текст] /Е.М. Едрёнкина // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2015. – № 7. – С. 169-179.

27. Ежегодный доклад Общественной палаты «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2018 год» [Электронный ресурс] : Режим доступа: - URL: <https://report2017.oprf.ru> (дата обращения: 17.02.2019).

28. Еремин, А.А. Актуальные проблемы теории и практики муниципального управления [Текст] / А.А. Еремин, В.Н. Ильин, Н.Г. Ломова, В.Г. Лякишева, Н.С. Мельникова. – М.: Директ-Медиа, 2014. – 277 с.

29. Жихарев, К. Проектное управление развитием региональной инновационной системы: общая схема и принципы [Текст] / К. Жихарев // Проблемы теории и практики управления. – 2015. – № 7. – С.50-57.

30. Заливанский, Б.В. Территориальное общественное самоуправление как институт взаимодействия муниципальной власти и населения [Электронный ресурс] / Б.В. Заливанский, Е.В. Самохвалова // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. – Белгород, 2017. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/v/territorialnoe-obschestvennoe-samoupravlenie-kak-institut-vzaimodeystviya-munitsipalnoy-vlasti-i-naseleniya>

31. Залунин, В.И. Социальная экология [Текст] / В.И. Залунин. – Владивосток, 2013.– 245 с.

32. Зимин, В.А. Взаимодействие органов местного самоуправления с общественными организациями [Текст] / В.А. Зимин. – Самара: Ас Гард, 2015. – 186 с.

33. Иванов, Д. В. Оценка деятельности органов местного самоуправления как фактор повышения качества жизни населения [Текст] / Д. В. Иванов // Молодой ученый. – 2016. – №9. – С. 55–56.

34. Ильина, Э.А. Развитие обратной связи между муниципальным образованием и обществом в период реформирования [Текст] / Э.А. Ильина, О.А. Колибаба // Культура. Духовность. Общество. – 2015. – № 17. – С. 52-55.

35. Исаева, Е.А. Нормативно закреплённые диалоговые площадки власти и общества в субъектах России: предпосылки эффективности [Текст] / Е.А. Исаева // Власть. – 2013. – № 8. – С. 39-41.

36. Каюмова, Л.Х. Диалог власти и населения в контексте формирования гражданского общества [Текст] / Л.Х. Каюмова, О.В. Шиняева // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2014. – № 1. – С. 80-90.

37. Киричук, С.М. Развитие местного самоуправления приоритетное направление работы современной федерации [Текст] / С.М. Киричук // Вопросы местного самоуправления. – 2015. – №2. – С. 4-7.

38. Кузнецова, Е.С. Оценка эффективности проектов в сфере государственного и муниципального управления [Текст] / Е.С. Кузнецова, А.С. Богданова // Вестник Мурманского государственного технического университета. – 2013. – Т.15. – №1. – С.195-198.

39. Королева, Е.Н. Стратегическое управление развитием муниципальных социально-экономических систем в условиях глобализации: теоретико-методологические аспекты [Текст] / Е.Н. Королева. – М.: Всерос. гос. налоговая академия, 2013. – 326 с.

40. Козырева, Л.Д. Публичные слушания как институт гражданского общества: проблемы организации и проведения [Текст] / Л.Д. Козырева // Управленческое консультирование. – 2015. – № 3. – С. 116-117.

41. Кузьмич, Н.М. Правотворческая инициатива граждан в муниципальных образованиях [Текст] / Н.М. Кузьмич // Вестник Сургутского государственного университета. – 2017. – № 1. – С. 84-86.

42. Кузнецова, Е.С. Оценка эффективности проектов в сфере государственного и муниципального управления [Текст] / Е.С. Кузнецова, А.С. Богданова // Вестник Мурманского государственного технического университета. – 2013. – Т.15, №1. – С.195-198.

43. Майкова, Э.Ю. Тенденции развития местного самоуправления [Текст] / Э.Ю. Майкова, Е.В. Симонова // Власть. – 2013. – № 6. – С. 130-133.

44. Мишина, Е.С. Проблемы деятельности территориального общественного самоуправления [Текст] / Е.С. Мишина, Н.А. Рой // Молодой ученый. – 2016. – № 26. – С. 363-365.

45. Мстиславский, П. С. Вопросы теории и методологии анализа качества жизни [Текст] / П. С. Мстиславский // Уровень жизни населения регионов России. – 2014. – №2. – С. 5–16.

46. Новиков, И.А. Стратегическое управление проектами муниципального образования: понятие и основные принципы [Текст] / И.А. Новиков // Проблемы экономики. – 2015. – № 4. – С. 82-85.

47. Панкова, Т.Ю. Обращения граждан как средство коммуникации между органами местного самоуправления и населением [Текст] / Т.Ю. Панкова // Местное самоуправление в системе публичной власти: сборник научных трудов по итогам международной науч.-практ. конф. – Саратов: Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина – филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2015. – 178 с.

48. Парсонс, Т. Система современных обществ [Текст] / Пер. с англ. Л.А. Седова и А.Д. Ковалева. Под ред. М.С. Ковалевой. – М.: Аспект Пресс, 1998. – 270 с.

49. Попкова, А.А. Территориальная активность населения как условие развития системы местного самоуправления в современном городе

[Текст] / А.А. Попкова // Вестник Челябинского государственного университета. – 2014. – № 24. – С. 35-38.

50. Толстова, И.Э. Проектная деятельность как инструмент мониторинга уровня сформированности профессиональных компетенций управленческих кадров [Текст] / И.Э. Толстова, Т.Ю. Калошина // Профессиональное образование в современном мире. – 2015. – № 2 (17). – С. 179-187.

51. Тойнби, А. Постыжение истории. [Текст] // А. Тойнби. – М.: Айрис-Пресс, 1991. – 360 с.

52. Текеева, Л.Д. Социальная активность местных сообществ как фактор развития местного самоуправления (на примере КЧР) [Текст] / Л.Д. Текеева // Вестник Майкопского государственного. – 2013. – № 4. – С. 107-112.

53. Фельдман, М.А. Совершенствование взаимодействия органов местного самоуправления с населением в сфере работы с обращениями граждан: проблемы результативности (на примере муниципального образования «Город Екатеринбург») [Текст] / М.А. Фельдман, С.А. Чигвинцев // Вопросы управления. – 2016. – 3 (21). – С. 139-146.

54. Фролова, Е.В. Взаимодействие органов местного самоуправления с государственной властью и населением в целях модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований РФ: основные проблемы и перспективы [Текст] / Е.В. Фролова // Материалы Афанасьевских чтений. – 2013. – Т. 1. – № 11. – С. 251-257.

55. Хайруллина, Н.Г. Особенности взаимодействия органов местного самоуправления и населения [Текст] / Н.Г. Хайруллина, И.А. Курашенко // Вестник Челябинского государственного университета. – 2014. – № 24 (353). – С. 17-20.

56. Холопов, В.А. Муниципальное управление, ориентированное на результат [Текст] / В.А. Холопов. – Рязань: Академия наук социальных технологий и местного самоуправления, 2016. – 530 с.

57. Хорохонов, Д.Ю. Повышение результативности проектов экономического развития муниципальных образований, основанных на использовании их ресурсного потенциала [Текст] / Д.Ю. Хорохонов // Вестник Иркутского государственного технического университета. – 2013. – № 12 (83). – С.382-387.

58. Хусунтдинова, С.Р. Социально-экологические факторы формирования комфортной среды урбанизированных территорий [Текст] / Р.С. Хусунтдинова, А. А. Дембич, Ю.А. Закирова // Географический вестник. – 2016. – № 4 (39). – С. 28-35.

59. Шалагинов, П.Д. Собrania и конференции граждан как формы общественного участия в осуществлении местного самоуправления [Текст] / П.Д. Шалагинов // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2013. – № 21. – С. 165-169.

60. Шиняева, О.В. Теоретико-методологические основы исследования гражданского общества [Текст] / О.В. Шиняева // Гражданское общество в России: вызовы современности: сборник научных трудов. – Ульяновск: Ульяновский государственный технический университет, 2016. – 535 с.

61. Ягодка, Н.Н. Гражданские инициативы как инструмент диалога между властью и гражданским обществом в России [Текст] / Н.Н. Ягодка // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. – 2015. – № 1. – С. 128-140.

62. Якупов, П.В. Коммуникация: определение понятия, виды коммуникации и ее барьеры [Текст] / П.В. Якупов // Вестник университета (Государственный университет управления). – 2016. – № 10. – С. 261-266.

63. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Белгородской области [Электронный ресурс] : [офиц. сайт] / Терр. орган Фед. службы гос. статистики. – Белгород, 1999-2018. – <http://www.gks.ru>.<http://borisovka.info>.

64. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] : [офиц. сайт] / Фед. служба гос. статистики. – М., 1999-2018. – <http://www.gks.ru>.

## **ПРИЛОЖЕНИЯ**



- |  |   |
|--|---|
| 1. Буду учитывать мнение граждан в процессе своей работы                         | 4. Буду взаимодействовать в процессе своей работы с представителями бизнес-структур, общественных организаций |
| 2. Буду проводить собрания, переговоры с населением для решения спорных ситуаций | 5. Другое (укажите) _____   |
| 3. Принимаемые мною решения будут максимально открыты и доступны для населения   | 6. Затрудняюсь ответить   |

**5. Если Вы будете противодействовать развитию форм участия граждан в местном самоуправлении то в чем это будет выражаться (укажите не более трех вариантов ответа)?**

- |  |  |
|--|--|
| 1. Не буду учитывать мнение населения в процессе своей работы, так как определяющим для меня является мнение моего руководства | 3. Буду стараться как можно реже взаимодействовать в процессе работы с представителями общественных структур |
| 2. В рамках установленной законодательством процедуры буду искать возможность отказать гражданину                              | 4. Другое (укажите) _____  |
|  | 5. Затрудняюсь ответить  |

**6. Проводятся ли в вашем муниципальном образовании публичные слушания проектов бюджета или иных общественно важных документов?**

- |       |        |                         |
|-------|--------|-------------------------|
| 1. Да | 2. Нет | 3. Затрудняюсь ответить |
|-------|--------|-------------------------|

**7. Если да, то как часто?**

- |                        |                           |
|------------------------|---------------------------|
| 1. Один раз в год      | 4. Раз в месяц            |
| 2. Несколько раз в год | 5. Другое (укажите) _____ |
| 3. Раз в квартал       | 6. Затрудняюсь ответить   |

**8. Проводилась ли когда-либо в Вашем муниципальном образовании общественная экспертиза проектов нормативно-правовых актов и иных социально значимых программ и проектов?**

- |       |        |                         |
|-------|--------|-------------------------|
| 1. Да | 2. Нет | 3. Затрудняюсь ответить |
|-------|--------|-------------------------|

**9. Имела ли место, в Вашем муниципальном образовании, правотворческая инициатива граждан?**

- |       |        |                         |
|-------|--------|-------------------------|
| 1. Да | 2. Нет | 3. Затрудняюсь ответить |
|-------|--------|-------------------------|

**10. Знаете ли Вы что-либо об институте сельских старост?**

- |       |        |                         |
|-------|--------|-------------------------|
| 1. Да | 2. Нет | 3. Затрудняюсь ответить |
|-------|--------|-------------------------|





