

**Специальный доклад
«О возможности реализации
населением Алтайского края права
на осуществление местного
самоуправления»**

2007 год

«Непосредственное осуществление населением
местного самоуправления и участие населения
в осуществлении местного самоуправления
основывается на принципах
законности, добровольности.
Государственные органы и их должностные лица,
органы местного самоуправления и
должностные лица местного самоуправления
обязаны содействовать населению
в непосредственном осуществлении населением
местного самоуправления и участии населения
в осуществлении местного самоуправления».

Федеральный Закон
от 06.10.03 г. №131-ФЗ, ст.33, п.2

Специальный доклад подготовлен на основе оценки нормативных правовых актов органов местного самоуправления и форм практического участия граждан в местном самоуправлении, социологического опроса, анализа материалов научно – практической конференции «Городское самоуправление в России: вчера, сегодня, завтра» и съезда ассоциации «Совет муниципальных образований Алтайского края», публикаций и сообщений средств массовой информации.

Конституция Российской Федерации устанавливает, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, и оно осуществляется путём референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления граждан через выборные и другие органы местного самоуправления. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определил его как форму осуществления народом своей власти.

«Европейская Хартия местного самоуправления» определяет его как право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ими, действуя в рамках закона под свою ответственность и в интересах местного населения. Это право осуществляется посредством прямого участия граждан в самоуправлении территорией проживания.

Таким образом, местное самоуправление является формой власти народа и самоорганизации населения, позволяющей ему взаимодействовать с государственными структурами.

Муниципальная реформа стала закономерным звеном в реформировании всех сфер государственной и общественной жизни. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» видоизменились не только функции органов местной власти, но и вся ее территориальная организация. Введена двухуровневая система муниципальных образований. Верхний (но не вышестоящий) – муниципальный район и нижний - поселения. Особое положение занимают городские округа. Важно подчеркнуть, что у каждого уровня свой набор полномочий.

Роль местного самоуправления из года в год возрастает. Реальное его становление в крае непосредственно зависит от включения широких слоёв населения в процесс организации местной жизни. Без сознательного участия граждан, их заинтересованности в результатах работы местной власти эффективная деятельность местного самоуправления невозможна.

В степени участия граждан в управлении, принятии и реализации решений, направленных на развитие территории края, есть некоторая положительная динамика. Появились конкурсные механизмы реализации молодежной политики через программу «Молодежь Алтая», социальной политики через гранты Администрации края в сфере деятельности общественных объединений и неправительственных организаций. Представители общественных организаций участвовали в разработке и обсуждении проектов этих положений и программ. Созданы и работают различные институты гражданского общества: Общественная палата, молодежные парламенты, разного рода общественные советы при Администрации края, краевом Совете народных депутатов, исполнительных и представительных органах местного самоуправления.

Право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к демократическим принципам и оно наиболее эффективно может быть осуществлено именно на местном уровне.

Как пример, новой формы работы, можно привести проведение депутатских слушаний в Совете депутатов Тальменского района на тему «Обеспечение прав и свобод граждан».

Подобные мероприятия помогают активизировать работу по обеспечению прав и свобод граждан, правовому просвещению населения, обеспечивают открытость и гласность в деятельности государственных органов.

Работники муниципалитетов в целом весьма позитивно оценивают деятельность объединений ветеранов, инициативных групп по обустройству территорий, объединений учащихся и родителей.

В последнее время сформировалось взаимодействие власти и общества в виде тематических переговорных площадок и общественных советов при органах местного самоуправления.

Принятие закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» преследовало цель повышения эффективности местных органов власти, более четкого разграничения полномочий между уровнями власти и их обеспечения финансово-бюджетными средствами.

В Алтайском крае закон вступил в силу 1 января 2006 года. Законодательные новации затронули все уровни территориальной организации общества. Их последствия в социальном отношении непосредственно сказались на муниципальном уровне, где власть и человек сходятся вплотную по поводу житейских проблем - благоустройства и отопления, водоснабжения, оплаты жилья и телефонных разговоров, первичной медицины и среднего образования, снабжения газом и целому ряду других.

Сделала ли реформа местное самоуправление реальным делом самих жителей, повысила ли доступность и качество муниципальных услуг в сельской «глубинке», уменьшила ли зависимость местных властей и местных бюджетов от федеральных и региональных? Решение этих вопросов нуждается в постоянном контроле со стороны законодательных, исполнительных органов края, а также муниципальных образований.

Компетенция и возможности местных органов власти значительно расширены, однако, многие из них до сих пор не могут обеспечить полное и качественное исполнение своих полномочий. Причиной является то, что размер финансовых ресурсов, необходимых для этого, определен ниже реальных потребностей.

Реализуя конституционное право населения на осуществление местного самоуправления, необходимо осознавать, что эффективность этого процесса во многом зависит не только от наличия необходимых законов, обеспечивающих организационную и экономическую самостоятельность муниципальных образований, но и от понимания людьми своих прав и возможностей в осуществлении местного самоуправления, от желания ими воспользоваться и реализовать. Нужно создавать условия для широкого вовлечения граждан в осуществление местного самоуправления, прививать интерес и формировать потребность заниматься вопросами местного значения.

Одним из уязвимых мест реформы местного самоуправления является недостаточное использование предусмотренных законом форм непосредственного участия в нём граждан. Муниципалитеты часто не располагают помещениями для организации публичных мероприятий и подготовленными кадрами. Большинство должностных лиц органов местного самоуправления, особенно вновь назначенные либо избранные, не имеют знаний и навыков, необходимых для работы с населением, поэтому очень часто их обращения к гражданам не получают ответной заинтересованной реакции населения.

Следует совершенствовать работу созданных в ряде муниципальных образований действенных систем информирования населения о работе органов местного самоуправления. Каждая семья должна иметь представление об основных направлениях деятельности местной власти.

Градостроительный и Земельный кодексы, Федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об образовании» и ряд других конкретизировали формы участия населения в управлении территорией.

Их можно выделить несколько:

- муниципальные выборы;
- непосредственное решение вопросов местного значения путем участия в местных референдумах и сходах граждан;
- обращения граждан в органы местного самоуправления и к должностным лицам;
- право получать полную и объективную информацию о деятельности органов местного самоуправления;
- территориальное общественное самоуправление (ТОС);
- правотворческая инициатива;
- публичные слушания;
- собрания и конференции;
- голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования;
- право на массовые акции;

Они же закреплены в Уставе (Основном законе) Алтайского края.

Для изучения вопроса о возможности жителям края реализовать своё право на участие в управлении муниципальным образованием проводилось анкетирование руководителей представительных органов местного самоуправления и более 1000 жителей края, результаты которого

изложены в социологическом исследовании, проведенном кафедрой теоретической и прикладной социологии АлтГТУ (прилагается).

Цель специального доклада: обратить внимание органов власти и местного самоуправления на то, какие вопросы местного уровня должны решаться с обязательным участием населения, какая возможность есть у жителей края реализовать своё право на участие в управлении муниципальным образованием, какие формы участия населения в местном самоуправлении требуют дальнейшего развития и активного использования. Приведённый анализ должен послужить повышению заинтересованности должностных лиц местного самоуправления, краевых органов власти в более активном привлечении населения к управлению и, как следствие, к росту правовой активности граждан для реализации своего конституционного права на самоуправление, остановить процесс отчуждения местной власти от населения. Изложение и анализ состояния дел в настоящем докладе относится к уровню муниципальных районов и городских округов края.

Теперь, когда в ведении муниципалитетов оказались вопросы, которые ранее регламентировались «сверху», казалось бы, должен возникнуть стимул советоваться с собственным населением. Однако, мнение граждан в процессе принятия важных решений учитывается явно недостаточно. Практически все формы взаимодействия, предусмотренные законодательством, стали менее активны. Не везде муниципалитеты заинтересованно работают с населением и общественными структурами. Граждане ожидают от органов управления гораздо большей активности и эффективности в решении их насущных вопросов. По выводам участников подготовки данного доклада, взаимодействие органов местного самоуправления с населением по - прежнему осуществляется в традиционных формах, таких как приём по личным вопросам, ответы на вопросы жителей через газету или радио и т.п. О снижении интереса населения, активности участия жителей в непосредственном решении вопросов местного значения говорят итоги проведённого опроса, проходящая реформа в жилищно – коммунальном хозяйстве, органах местного самоуправления и другие примеры.

В условиях демократизации достижение поставленных целей любого рода реформ невозможно без непосредственного активного участия в этом граждан, общественных организаций и объединений, Общественной палаты и её членов, без учёта их мнений и позиций.

Среди основных форм участия населения в местном самоуправлении важное место занимают **избирательные права граждан и право на участие в референдумах.**

Основные гарантии реализации гражданами такого права устанавливаются соответствующим Федеральным законом и Кодексом Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов.

При проведении выборов избирательные права граждан существенно деформируются под влиянием многочисленных избирательных технологий. Волеизъявлением избирателей пытаются манипулировать через средства массовой информации различные финансово обеспеченные структуры и группы политического влияния.

Довольно сложно в крае проходили выборы 2004 года. Избиратели при голосовании получали до 8 бюллетеней, с фамилиями от 6 до 12 кандидатов. Людям трудно было ориентироваться в таком количестве претендентов.

В период проведения агитации на избирателей буквально «обрушился» такой поток информации, который невозможно было осмыслить. В результате голосования «против всех» не были сформированы сразу три представительных органа местного самоуправления – в Барнауле, Бийске, Рубцовске.

Повторные выборы в органы местного самоуправления прошли с крайне низкой явкой избирателей (от 10 до 17 процентов). На дополнительных выборах (2006 г.) депутатов сельского Собрания одного из районов победивший депутат набрал 7 голосов, а в другом – 8, аналогичная тенденция наблюдалась и при выборах в районные представительные органы. Это ведёт к слабости собраний депутатов, контрольных функций представительных органов.

Выдвижение кандидатов – «двойников», подкуп избирателей, недобросовестная агитация и другие недостойные приемы в борьбе за голоса избирателей, к сожалению, ставшие достоянием края, существенно снижают гарантии избирательных прав граждан, препятствуют проведению действительно свободных выборов.

Итоги выборов в органы местного самоуправления, глав администраций некоторых территорий показывают, что в крае не обеспечены равные возможности кандидатов быть избранными, несмотря на гарантии, закреплённые в Конституции Российской Федерации, Уставе Алтайского края, Кодексе Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов.

Избирательные фонды кандидатов на главу муниципального образования (статья 178 Кодекса) предусмотрены в размере от 2,7 миллионов рублей по городу Барнаулу, 1 миллиона по Бийску, до 200 тысяч по Первомайскому, Павловскому, Шипуновскому, Тальменскому и некоторым другим районам. При существующем в крае уровне заработной

платы и доходов сформировать такие размеры фондов многим кандидатам не под силу.

Есть и другая сторона этого дела. Большой объём средств выборных фондов кандидатов, избирательных объединений и политических партий не позволяет организовывать своевременный и качественный контроль над их расходованием. Это и делает возможным осуществлять так называемые «грязные технологии», которые, к сожалению, получают всё большее распространение в крае.

Представляется обоснованным, когда денежные средства кандидатов, объединений и партий будут централизоваться в избирательной комиссии и контролироваться расходоваться на решение общих для всех выборных мероприятий: выступления в СМИ, изготовление листовок, плакатов и другие. Количество такой продукции должно быть одинаковым по тиражу, размерам и другим признакам для всех претендентов. Распространение иной агитационной продукции должно считаться нарушением и вести к снятию с предвыборной гонки. А компетенции избирательных комиссий должно быть достаточно для того, чтобы вернуть ситуацию в правовое поле и обеспечить избирательные права граждан.

Конституция Российской Федерации высшим, непосредственным выражением власти народа наряду с выборами определяет местный **референдум**.

Кодексом Алтайского края урегулирован порядок его подготовки и проведения, отражены гарантии прав граждан на участие. Проведение такого рода мероприятий способствовало бы росту политической активности граждан, снятию социального напряжения в нужные моменты, но в крае местный референдум, к сожалению, нигде не проводился.

Важной формой непосредственного волеизъявления граждан по вопросам местного значения является возможность реализации права граждан **собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования**.

Нормативную базу данного положения составляют закон Российской Федерации «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», аналогичный закон Алтайского края, а также нормативные акты большинства муниципальных образований. В 22 районах таких документов нет, и они руководствуются федеральным и краевым законодательством.

Наиболее активно эта форма волеизъявления граждан применяется в городах края.

По информации Барнаульской городской Думы, в 2006 году в городе проведено 3293 собраний и встреч с жителями по вопросам выбора

способа управления многоквартирным домом, состоялось 25 митингов, 27 уличных шествий, проведен 81 пикет и демонстрация, в которых приняли участие каждый пятый житель краевого центра. Только в I квартале т.г. в г. Барнауле состоялось 6 митингов, 2 шествия, 8 пикетов и 12 собраний. Многие из них носили протестный характер. (Данные представлены комитетом информационной политики администрации г. Барнаула.)

Это показатель реакции жителей на уже принятые законы и постановления. Можно по-разному толковать такое явление, в том числе сделать вывод о положительном показателе гражданской активности населения и готовности граждан пользоваться своим конституционным правом. Вместе с тем, это можно рассматривать и как следствие нарушения прав населения на участие в управлении сообществом и качеством жизни.

Сегодня часто приходится слышать декларирование права населения на

участие в управлении территорией. Но есть ряд факторов, тормозящих этот процесс.

В первую очередь это отсутствие веры в возможность влияния на происходящие процессы.

Необходимо также отметить и незначительный уровень правовой культуры населения, незнание законодательных механизмов, позволяющих конструктивно решать вопросы защиты своих прав. Граждане недостаточно информированы о принимаемых правовых актах, а также не имеют возможности повлиять на их разработку. Особенно тех, которые касаются прав человека и условий его жизни. Кроме того, влияет на эти процессы дефицит подготовленных кадров, способных организовать население на конструктивное решение социальных проблем и продвижение интересов различных групп населения. Уровень компетентности муниципальных служащих, по данным различных социологических исследований, оценивается как весьма низкий, что неудивительно, так как базовое образование по специальности «Государственное и муниципальное управление», «Менеджмент организации», «Экономика» имеют не более 40% работников муниципалитетов. Большинство пришедших к управлению руководителей муниципальных органов и организаций не имеют достаточных знаний, навыков и опыта работы с населением по привлечению его к участию в управлении делами муниципалитета. Что же касается правовых знаний, то они и вовсе на низком уровне.

Как показывает практика, протестные акции в форме митингов возникают тогда, когда власть не советуется с населением при вынесении каких-либо решений. К тому же нет механизма реализации требований

населения, изложенных в резолюциях митингов и требованиях участников публичных мероприятий. Практика подготовки письменных ответов – реакции властей на них не выработана. Обратной связи с населением, выражающей свой протест и ждущего изменения ситуации, нет.

Законом Алтайского края от 29 декабря 2006 года №152-ЗС «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края» в особую статью выделены **петиции** граждан. Согласно ему предметом петиции может быть:

- внесение предложений о рассмотрении и разрешении вопросов, имеющих значение для всего или части населения муниципального образования и относящихся к ведению органов местного самоуправления;
- сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов органами местного самоуправления и их должностными лицами;
- сообщение о недостатках в работе;
- сообщения о нарушении законов и иных нормативных правовых актов государственными, муниципальными организациями и (или) их должностными лицами, влекущее нарушение прав и законных интересов неопределенного круга лиц;
- просьбы граждан о восстановлении или защите их нарушенных прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц;

Коллективные обращения (петиции) граждан в органы местного самоуправления и к их должностным лицам представляют одну из составных частей народовластия, осуществляемую в виде обязательной для рассмотрения властью гражданской инициативы, направленной на решение общественно значимого вопроса.

Анализ показал, что только в четвертой части территорий края это право граждан было реализовано (Бурлинский, Завьяловский, Залесовский, Кулундинский, Михайловский, Первомайский, Пospelихинский, Смоленский, Табунский, Угловский, Шипуновский районы, города Барнаул, Камень-на-Оби, Алейск, Славгород).

Одной из самых массовых форм непосредственной демократии, прямого волеизъявления населения, посредством которых осуществляется местное самоуправление, являются **собрания (сходы)** граждан. Их существенное преимущество состоит в том, что здесь объединены в одно целое совместное обсуждение, поиск решения и его принятие.

В ряде случаев полномочия собрания граждан могут осуществляться конференцией граждан (собранием делегатов). Порядок её назначения и проведения, избрания делегатов определяется уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления.

Следует отметить, что в подавляющем большинстве муниципальных образований на проводимых собраниях население информируется, прежде всего, о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц, меньше рассматривается вопросов по осуществлению территориального общественного самоуправления, других направлений деятельности.

Необоснованно мало проводится конференций граждан и опросов по разным темам, волнующих жителей (37% от числа опрошенных представительных органов власти).

Только в восьми муниципальных образованиях (Павловский, Поспелихинский, Тальменский, Хабарский районы и города Барнаул, Рубцовск, Славгород, Заринск) собрания проводились по инициативе населения, в остальных же она исходила от представительных и исполнительных органов районов и городов.

В уставы половины городов и районов края не заложены условия и порядок проведения сходов.

Своеобразной оценкой способности граждан самостоятельно решать вопросы местного значения является наличие в муниципальном образовании **Территориального общественного самоуправления (ТОС)**. Это первичное звено развития самоуправления в той сфере, которая наиболее близка гражданам. Именно через ТОС население своими силами и под свою ответственность осуществляет обустройство территории проживания (двора, микрорайона, квартала, улицы), это та площадка, на которой жители учатся договариваться без участия государства. Кроме того, эта форма самоорганизации граждан даёт возможность контролировать состояние дел на территориях, проводить иные мероприятия по улучшению условий собственного проживания. Уровень развития и характер деятельности таких образований являются одним из важных индикаторов качества местного самоуправления. Законом о местном самоуправлении развитие территориального самоуправления было признано одним из важнейших направлений муниципальной реформы. Несмотря на то, что положения о ТОСах есть практически в каждой территории, действуют они лишь в 13 муниципалитетах. Как показало исследование, во многих городах и районах только каждый пятый житель края знает о действии и работе уличных и домовых комитетов, ТСЖ, советов и комитетов ТОС и т.п.

Более трети населения вообще не знают о существовании этих органов и почти половина (48,9%) затруднились ответить на этот вопрос.

За последнее время резко возросла распространённость **публичных слушаний**. Это обусловлено ещё и тем, что проведение подобных мероприятий прямо предписано вступившими в силу в последние годы федеральными законами.

В результате исследований выяснилось, что положения о порядке организации и проведении публичных слушаний имеются в подавляющем большинстве городов и районов края. Но проводятся слушания в своей основе только по проектам Уставов муниципальных образований и бюджетов, отчётов по их исполнению (соответственно 96,3% и 100%). Часто формы, которые используются при их проведении, не соответствуют целям мероприятия, и не способствуют выстраиванию диалога власти с населением. Несмотря на то, что публичные слушания могли бы стать хорошей формой изучения мнения жителей муниципального образования по вопросам развития территории проживания, её проблемам и, главное, тому, что нужно делать для их решения, в слушаниях зачастую участвуют только люди по приглашению, а возможности всем желающим участвовать в обсуждении не предоставляется. Иногда просто нет места для полноценного проведения мероприятий, справочные материалы предварительно не готовятся. Участники слушаний не информируются о принятых мерах по проработанным предложениям.

Действующим законодательством предусматривается перечень публичных слушаний. Эта процедура является обязательной в следующих случаях:

- на стадии подготовки проекта генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов;
- в ходе подготовки проекта правил землепользования и застройки;
- по вопросу о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;
- при подготовке проектов планировки территории и проектов межевания территории. Публичные слушания по проекту планировки территории и её межевания проводятся с участием граждан на ней проживающих и применительно к которой осуществляется подготовка проекта.

При этом порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставами либо иными нормативными правовыми актами.

Заключение о результатах слушаний должно публиковаться в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов.

Анализ данных показывает, что публичные слушания проводятся мало, а их результаты не известны населению. В связи с некачественным их проведением у людей появляется больше поводов для выражения недовольства, усиления недоверия к власти, апатия и нежелание участвовать в подобных мероприятиях. Часто это влечёт за собой стихийные протестные акции.

Сложное положение в Барнауле, т.к. здесь наибольшая потребность в публичных слушаниях, особенно в области градостроительства. Жители редко участвуют в принятии решений органами местного самоуправления.

В крае недостаточно внимания уделяется правовому просвещению. Эта деятельность реализуется разрозненными усилиями некоторых организаций и не может обеспечивать его массовость. Между тем, именно через правовое просвещение и образование, граждане получают навыки для реализации своей позиции, учатся ответственности и глубокому знанию конституционных прав.

Широко распространился социальный инфантилизм, когда люди требуют реализации своих прав, избегая выполнения обязанностей гражданина. Это часто происходит от элементарного незнания своих прав и обязанностей.

С учётом изложенного, представляется целесообразным рекомендовать:

1. Алтайскому краевому Совету народных депутатов разработать и принять закон о создании и расходовании избирательных фондов кандидатов в депутаты КСНД и глав муниципальных образований. Законодательно установить требования к организации взаимодействия власти и структур гражданского общества, населения. Выработать рациональные и прозрачные правила взаимодействия граждан с муниципальными и государственными органами власти, стандарты государственных и муниципальных услуг.

2. Органам местного самоуправления внести изменения в уставы муниципальных образований и принять необходимые нормативные правовые акты, гарантирующие участие населения в осуществлении местного самоуправления. Создать систему информирования жителей о закреплённом за ними праве участия в управлении на местном уровне. Совместно с общественными организациями больше внимания уделять преодолению социального инфантилизма.

3. Ассоциации «Совет муниципальных образований Алтайского края» рассмотреть вопрос о создании условий для участия населения в

осуществлении местного самоуправления, изучить лучшую практику проведения такой работы и распространить имеющийся опыт в данном направлении. Продумать вопрос издания материалов и публикаций, разъясняющих законодательство в сфере местного самоуправления.

4. Управлению Администрации края по взаимодействию с органами местного самоуправления и организационной работе, ассоциации «Совет муниципальных образований Алтайского края» провести серию круглых столов и обучающих семинаров со специалистами по проблеме реализации права участия населения в местном самоуправлении.

5. Краевым, городским и районным средствам массовых информации регулярно освещать проблемы участия населения в осуществлении местного самоуправления, ввести в практику публикацию проектов нормативных актов органов местного самоуправления с последующим их публичным обсуждением.

6. Представительным и исполнительным органам местного самоуправления публиковать в официальных источниках информации комментарии специалистов о принятых нормативных правовых актах органов власти и местного самоуправления. В систему информирования населения включить Интернет – сайты, с помощью которых ежедневно информировать жителей о принимаемых решениях, постановлениях и распоряжениях.

7. Избирательной комиссии Алтайского края совместно с управлением Алтайского края по образованию и делам молодёжи организовать работу по проведению среди педагогов края конкурса учебно – методических материалов по изучению избирательного права, возобновить конкурс творческих работ учащихся по избирательному праву.

8. Управлению Администрации края по вопросам государственной службы и кадров, консультативно – методическому отделу краевого Совета народных депутатов предусмотреть введение в программы повышения квалификации государственных и муниципальных служащих разделов по изучению и использованию форм привлечения населения в самоуправлении.

9. Представительным органам местного самоуправления совместно с общественными организациями граждан обеспечить систему контроля за использованием законодательно закрепленных форм участия граждан в управлении сообществом. Ввести в практику «Дни открытых дверей» для граждан по разъяснению механизма работы власти, выступление представителей органов местного самоуправления в школах и других учебных заведениях на территории муниципального образования с информацией о деятельности местного самоуправления, планах,

проблемах, стратегии развития территории и то, как во всех этих процессах могут участвовать граждане.

Реализация предложенных мероприятий будет способствовать развитию самоуправления населения и становлению гражданского общества в крае.

Проект специального доклада направлялся для изучения членам Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Алтайском крае, в краевой Совет профсоюзов, председателям Алтайских краевых общественных организаций «Поддержка общественных инициатив», «Социальная поддержка и гражданские инициативы», редактору информационного Интернет - сайта «ПолитСибРУ», учёным Алтайского государственного университета и Алтайского государственного технического университета им. И.И. Ползунова и подготовлен с учётом их предложений и дополнений. Выражаю искреннюю признательность всем участвовавшим в подготовке специального доклада.

Уполномоченный по правам человека в Алтайском крае
Ю.А.Вислогузов

Социологическое исследование мнений жителей и руководителей муниципалитетов Алтайского края по вопросам реализации прав граждан на участие в местном самоуправлении

(проведено под руководством к.ф.н., профессора кафедры теоретической и прикладной социологии АлтГТУ В. Золотова весной 2007 г. среди населения с репрезентативной выборкой (n = 1064, ошибка репрезентативности = 5%) и руководителей муниципалитетов (сплошной опрос)

Социологическое исследование позволяет сделать следующие выводы:

1. Уставы и другие муниципальные правовые акты приведены в соответствие с федеральным и краевым законодательством в подавляющем большинстве муниципальных образований. В то же время в почти 40% муниципалитетов до сих пор отсутствуют нормативные правовые акты, регламентирующие проведение собраний, митингов и демонстраций, шествия и пикетирования в соответствии со ст. 31 Конституции Российской Федерации.

2. Органы местного самоуправления учитывают формальные аспекты законодательства в своей деятельности, но мало заботятся об учете мнений жителей, формировании правовой культуры населения, проведении опросов общественного мнения. На вопрос: «Проводился ли

опрос граждан?» положительно ответили 37% представителей муниципалитетов, а об участии в подобных опросах вспомнили лишь 20% рядовых жителей. По оценкам работников муниципалитетов, чаще всего инициатива в проведении собраний жителей исходит от представительного органа местного самоуправления (59%) и главы муниципального образования (80%). Публичные слушания нередко публичными является лишь по названию, на них выносятся вопросы изменений в уставе, проекта местного бюджета и отчёта о его исполнении и т.п. Ни одного опроса, проведенного по инициативе самих жителей, исследование не зафиксировало, хотя законом это допускается. Зачастую жители интерпретируют свои стихийные собрания на тему ремонта в подъезде как регламентируемые законом опросы граждан, собрания и сходы, что свидетельствует о низкой правовой культуре.

На слушаниях присутствуют преимущественно депутаты, муниципальные служащие, представители общественных организаций и редко – пенсионеры, предприниматели. Серьезные финансовые вопросы, затрагивающие интересы граждан, подчас решаются келейно, служащими самого муниципалитета.

Менее 13% опрошенных руководителей муниципалитетов указали на проведение публичных слушаний по проектам планов землепользования и застройки; 5,5% - по проектам планировки территорий; 5,5% - по вопросам предоставления разрешений на условно разрешённый вид использования земельных участков и объектов капитального строительства; 3,7% - по вопросам изменения одного вида разрешённого использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утверждённых правил землепользования и застройки. Примером может служить выделение земельного участка под строительство многоэтажных жилых зданий по ул. Молодежная в г. Барнауле.

3. Уровень реализации гражданами прав на участие в самоуправлении, и решение местных вопросов, доступ к соответствующей информации заметно отстает от предоставляемых законами гарантий.

Сравнительно высоко оценивая возможности доступа к информации о деятельности муниципалитетов (даже среди студентов таких оказалось 52%), многие респонденты не проявляют к ней интереса. Опрошенные жители низко оценили уровень информирования о работе органов местного самоуправления школами (14,7%), высшими учебными заведениями (14,3%), политическими партиями и общественными организациями (11,3%).

55,7 % опрошенных заявили о том, что их устраивает уровень освещения работы органов МСУ местными газетами, однако лишь 41%

респондентов получает данную информацию из местных газет. Не должно вводить в заблуждение и большое число респондентов (26 %), знающих о планах и программах развития своего муниципального образования. Как правило, это знания фрагментарные и поверхностные. Например, в Барнауле респонденты заявили о планах переноса трамвайной линии с Ленинского проспекта на ул. Калинина, но вряд ли это можно рассматривать как свидетельство знакомства с планами развития муниципалитета в целом.

Муниципальные служащие, работники муниципальных унитарных предприятий, попавшие в выборку, продемонстрировали сравнительно высокий показатель участия в публичных слушаниях (38,4%), сходах в сельских районах – (40%). Очень редко в них участвуют работники торговли и студенты. В городах Алтайского края этот показатель существенно ниже, в г. Барнауле – 11%.

То же можно сказать о таком показателе, как знание своих депутатов: жители сельских районов, как правило, знают депутатов своего округа, в то время, как избиратели Заринска, Рубцовска, Барнаула называют наиболее известных из них (А. Назарчук, В. Сафронов и др.). Обращает на себя внимание существенная разница в знании депутатов КСНД (47%) и местных представительных органов (34,0%). В Барнауле знают своих депутатов городской думы около 14% респондентов.

О своих обращениях в органы местного самоуправления заявили 20,2% опрошенных жителей, между тем, лишь 39,8 % из них правильно ответили на вопрос о сроках, в которые служащие государственных, муниципальных органов обязаны дать им ответ по существу запроса (жалобы) в соответствии с Законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и Закона Алтайского края «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края»

Более 70% опрошенных не подписывали петиции и не обращались в муниципальные органы власти (в Барнауле – 81%). Около 13% барнаульцев отметили низкую эффективность или бесполезность таких обращений.

4. Существенных различий в ответах мужчин и женщин опрос не выявил. Лучше других жителей знакомы с проектами местного бюджета и отчётами о его исполнении служащие (в их числе муниципальные служащие) – 67%, инженеры – 27%, пенсионеры – 22 %. Не знают о проектах бюджета 46% работников торговли и сферы обслуживания, 47 % студентов, 36,5 % врачей и учителей, 36 % рабочих. Более 28 % опрошенных предпринимателей вообще игнорируют эту информацию. Проявляют интерес к работе муниципалитетов, к участию в территориальном общественном самоуправлении преимущественно

представители старших возрастных групп. Самые активные участники публичных слушаний, сходов граждан – лица старше 40 лет.

В Барнауле подавляющее большинство жителей за последние три года, прошедшие со времени принятия Федерального закона № 131-ФЗ, не участвовали ни в одном референдуме, публичных слушаниях, сходах и собраниях (за исключением стихийных собраний, которые специально не регламентируются законом). Менее 19% опрошенных жителей края отметили действующие на их территории органы территориального общественного самоуправления (в Барнауле – 11 %). Территориальное общественное самоуправление, будучи по призванию посредником между местной властью и жителями, в г. Барнауле эту функцию выполняет малоэффективно.

Около 4 % респондентов участвовало в митингах и протестных акциях, других формах прямой демократии, хотя знают о соответствующих правах и свободах. Решение местных проблем района, города большинством воспринимается как задача муниципальных чиновников.

5. Закон о политических партиях предполагает не просто партийные выборы в законодательные органы субъектов федерации, но и предписывает партиям иметь определенные структуры на местах. Тем самым стимулируется приход политических партий в структуры местного самоуправления.

Однако исследование свидетельствует о том, что политические партии, представляющие интересы жителей на федеральном и региональном уровне, не стремятся к контактам с рядовыми жителями и органами ТОС, а большинство членов соседских сообществ относится к партиям безразлично.

Лишь 14,9 % опрошенных признали уровень и качество информации о деятельности политических партий достаточными. Политические партии не создают свои отделения на уровне местного самоуправления. Между тем груз местных проблем растет, и переложить всю ответственность на муниципалитеты не удастся. А значит, проблемы на местах всё равно рано или поздно ударят и по позициям партии власти наверху. И местные штабы партий уже сейчас должны об этом думать.

6. К сожалению, идеология и правовые новации Федерального закона № 131-ФЗ оказались недостаточно согласованными с реальной жизнью российского местного самоуправления. Заявленные намерения оказались труднореализуемыми как из-за неподготовленности населения, так и внутренних противоречий самого закона, противоречий между его целями и нормами действующих бюджетного, налогового и гражданского кодексов, многих ранее принятых федеральных законов.

Разработчики Закона о местном самоуправлении предполагали, что население непосредственно и через органы территориального общественного самоуправления сможет участвовать в решении местных вопросов, реализовать функции единого Заказчика в части благоустройства и содержания домов, застройки территорий, условий её использования; общественной охраны и контроля правопорядка; участвовать в разработке планов развития территории и т.п.

Федеральный Закон № 131-ФЗ декларирует эти права, но не акцентирует внимание на процедурах, вполне допуская добровольный отказ от их исполнения населением.

Самоуправление является правом, а не обязанностью граждан, социальной ценностью гражданского общества и одним из ресурсов городского развития, а не низшей ступенькой муниципального управления.

Говорить о высокой эффективности участия населения в местном самоуправлении пока рано. Однако, уже сейчас видны тенденции, которые могут в будущем превратить публичные слушания, сходы и собрания граждан, органы территориального общественного самоуправления, другие самоуправляемые некоммерческие организации в реальные структуры гражданского общества, действительно защищающие права граждан.

Административные преобразования в органах местного самоуправления были обозначены в новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131 -ФЗ от 6 октября 2003 года.

Принятие закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» преследовало цель повышения эффективности местных органов власти, более четкого разграничения полномочий между уровнями власти, их обеспечения финансово-бюджетными средствами, повышения активности граждан. Закон должен был вступить в полную силу с 1 января 2006 года (до этого времени допускался переходный период), однако, скоро проявились столь серьезные преграды на пути достижения этой цели, что было принято решение о продлении переходного периода до 1 января 2009 года: предполагается, что до этого срока часть вопросов местного значения вновь образованных муниципальных образований в виде сельских поселений может передаваться органам местного самоуправления муниципальных районов. В некоторых регионах, например, Алтайском крае, закон вступил в силу с 1 января 2006 года, поэтому реформирование МСУ имело характер социально-правового эксперимента.

В ходе муниципальной реформы вместо четкого исполнения закрепленных полномочий - их непрерывное изменение «сверху» и последующее их «делегирование» маломощными органами более крупным (финансово обеспеченным) муниципальным образованиям, вместо повышения ответственности за исполнение закрепленных функций - попытки исполнить хоть что-то в явно недостаточных пределах выделенных «сверху» сметных расходов.

Особый интерес в контексте реформы МСУ представляет местная администрация. В отличие от административных органов федерального уровня местное самоуправление более персонифицировано. Так, формально отвечая только перед своими избирателями (в виде отзыва при всенародном голосовании), глава местного самоуправления несет *прямую гражданско-правовую* ответственность перед гражданами и юридическими лицами за неисполнение или ненадлежащее исполнение договоров, заключенных органами муниципального образования, а также за вред, причиненный действиями или бездействием органов муниципального образования. Главы муниципальных образований несут ответственность и за издание противоречащих законодательству правовых актов, за нецелевое использование субвенций, выделенных муниципальному образованию из федерального или регионального бюджетов и по ряду других причин. При этом в отставку главу муниципального образования может отправить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в течение одного - шести месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего факт издания несоответствующего закону нормативного правового акта. Ситуацию смягчает то обстоятельство, что ответственность наступает только в случае, если глава муниципального образования в пределах своих полномочий не предпринял мер по исполнению решения суда.

Федеральный закон № 131-ФЗ определил органы местного самоуправления как юридические лица в организационно-правовой форме учреждений, чья деятельность регулируется Федеральным законом «О некоммерческих организациях». Это не только корректирует целевые ориентиры деятельности органов местного самоуправления, но и сужает возможности эффективного осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, в том числе в части предоставления муниципальных услуг. По оценкам специалистов около 95 процентов муниципальных образований Российской Федерации остаются дотационными.

В.И. Золотов, к.ф.н., профессор

Приложение

**Результаты анкетных опросов жителей и руководителей
муниципалитетов**

Первичные таблицы по массиву жителей

Таблица 1

Распределение ответов на вопрос 1: Знаете ли вы Устав своего муниципального образования? (Здесь и далее частоты указаны в % от числа опрошенных)

№	Варианты ответов	%
1	Да, в полном объеме	18,2
2	Да, но не полностью (отдельные статьи)	37,1
3	Нет	27,8
4	Мне это не интересно	16,7
5	Нет ответа	0,2

Таблица 2

Распределение ответов на вопрос 2: Знакомы ли Вы с проектом местного бюджета и отчётом о его исполнении?

№	Варианты ответов	%
1	Да	26,6
2	Что-то слышал, но точно не знаю	30,1
3	Нет	33,6
4	Мне это не интересно	9,6
5	Нет ответа	0,1

Таблица 3

Распределение ответов на вопрос 3: Знаете ли Вы о планах и программах развития своего муниципального образования?)

№	Варианты ответов	%
1	Да	29,2
2	Что-то слышал, но точно не знаю	37,1
3	Нет	29,5

4	Мне это не интересно	3,9
5	Нет ответа	0,3

Таблица 4

Распределение ответов на вопрос 4: Если Вы утвердительно ответили на 2 и 3 вопросы, сообщите, из каких источников получили информацию?

№	Варианты ответов	%
1	Из местной газеты	41,3
2	Из программы местного телевидения	14,5
3	Из радиопередачи	9,6
4	От соседей и коллег по работе	17,2
5	Точно не помню	4,1

Таблица 5

Распределение ответов на вопрос 5.1: Считаете ли Вы достаточными уровень и качество информирования граждан о работе органов местного самоуправления общеобразовательными школами?

№	Варианты ответов	%
1	Да	14,7
2	Нет	36,7
3	Затрудняюсь ответить	48,6

Таблица 6

Распределение ответов на вопрос 5.2: Считаете ли Вы достаточными уровень и качество информирования граждан о работе органов местного самоуправления высшими учебными заведениями?

№	Варианты ответов	%
1	Да	14,3
2	Нет	40,6

3	Затрудняюсь ответить	45,1
---	----------------------	------

Таблица 7

Распределение ответов на вопрос 5.3: Считаете ли Вы достаточными уровень и качество информирования граждан о работе органов местного самоуправления местным телевидением?

№	Варианты ответов	%
1	Да	46,5
2	Нет	20,7
3	Затрудняюсь ответить	32,8

Таблица 8

Распределение ответов на вопрос 5.4: Считаете ли Вы достаточными уровень и качество информирования граждан о работе органов местного самоуправления местным радио?

№	Варианты ответов	%
1	Да	21,4
2	Нет	25,8
3	Затрудняюсь ответить	52,8

Таблица 9

Распределение ответов на вопрос 5.5: Считаете ли Вы достаточными уровень и качество информирования граждан о работе органов местного самоуправления местными газетами?

№	Варианты ответов	%
1	Да	55,7
2	Нет	20,8
3	Затрудняюсь ответить	23,5

Таблица 10

Распределение ответов на вопрос 5.6: Считаете ли Вы достаточными уровень и качество информирования граждан о работе органов местного самоуправления представительными органами местного самоуправления (депутатами)?

№	Варианты ответов	%
1	Да	50,7
2	Нет	29,1
3	Затрудняюсь ответить	20,1

Таблица 11

Распределение ответов на вопрос 5.8: Считаете ли Вы достаточными уровень и качество информирования граждан о работе органов местного самоуправления политическими партиями, некоммерческими организациями?

№	Варианты ответов	%
1	Да	11,3
2	Нет	46,3
3	Затрудняюсь ответить	42,4

Таблица 12

Распределение ответов на вопрос 6.1: В соответствии с Законом РФ о местном самоуправлении № 131-ФЗ расширены права муниципалитетов. Они могут проводить социологические опросы, публичные слушания, собрания, конференции, голосования, сходы граждан. Приходилось ли участвовать в опросах граждан (ст. 31)?

№	Варианты ответов	%
1	Да	20,1
2	Нет	74,9
3	Затрудняюсь ответить	5,0

Таблица 13

Распределение ответов на вопрос 6.2: В соответствии с Законом РФ о местном самоуправлении № 131-ФЗ расширены права муниципалитетов. Они могут

проводить социологические опросы, публичные слушания, собрания, конференции, голосования, сходы граждан. Приходилось ли участвовать в публичных слушаниях (ст. 28)?

№	Варианты ответов	%
1	Да	20,6
2	Нет	67,0
3	Затрудняюсь ответить	12,4

Таблица 14

Распределение ответов на вопрос 6.3: В соответствии с Законом РФ о местном самоуправлении № 131-ФЗ расширены права муниципалитетов. Они могут проводить социологические опросы, публичные слушания, собрания, конференции, голосования, сходы граждан. Приходилось ли участвовать в сходах граждан (ст. 25)?

№	Варианты ответов	%
1	Да	26,9
2	Нет	62,7
3	Затрудняюсь ответить	10,4

Таблица 15

Распределение ответов на вопрос 6.4: В соответствии с Законом РФ о местном самоуправлении № 131-ФЗ расширены права муниципалитетов. Они могут проводить социологические опросы, публичные слушания, собрания, конференции, голосования, сходы граждан. Приходилось ли участвовать в собраниях граждан (ст. 29)?

	Варианты ответов	%
1	Да	23,2
2	Нет	51,9
3	Затрудняюсь ответить	29,9

Таблица 16

Распределение ответов на вопрос 6.5: В соответствии с Законом РФ о местном самоуправлении № 131-ФЗ расширены права муниципалитетов. Они могут проводить социологические опросы, публичные слушания, собрания,

конференции, голосования, сходы граждан. Приходилось ли участвовать в обращениях граждан в органы местного самоуправления (ст. 32)?

№	Варианты ответов	%
1	Да	20,2
2	Нет	56,3
3	Затрудняюсь ответить	23,5

Таблица 17

Распределение ответов на вопрос 6.6: В соответствии с Законом РФ о местном самоуправлении № 131-ФЗ расширены права муниципалитетов. Они могут проводить социологические опросы, публичные слушания, собрания, конференции, голосования, сходы граждан. Приходилось ли участвовать в голосовании по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразование муниципального образования (статья 24)?

№	Варианты ответов	%
1	Да	6,1
2	Нет	67,1
3	Затрудняюсь ответить	26,8

Таблица 18

Распределение ответов на вопрос 7: В какие сроки в соответствии с Законом РФ об обращениях граждан служащие государственных, муниципальных органов обязаны дать им ответ по существу запроса (жалобы)?

№	Варианты ответов	%
1	В течение 10 дней	20,9
2	В течение 15 дней	10,9
3	В течение 1 месяца	39,8
4	В течение 45 дней	1,9
5	Затрудняюсь ответить	26,5

Таблица 19

Распределение ответов на вопрос 9: Знаете ли Вы своих депутатов? Если да, назовите фамилию и инициалы.

№	Варианты ответов	%
1	Краевой совет народных депутатов (указаны фамилии)	46,9
2	Представительный орган муниципалитета (указаны фамилии)	34,0
3	Нет	25,8
4	Знал, но забыл	20,1
5	Мне это не интересно	10,3
6	Нет ответа	2,8

Таблица 20

Распределение ответов на вопрос 10: Действуют ли на территории Вашего муниципалитета органы территориального общественного самоуправления?

№	Варианты ответов	%
1	Да (указаны: уличные и домовые комитеты, ТСЖ, советы и комитеты ТОС, советы ветеранов и т.п.)	18,8
2	Нет	32,2
3	Затрудняюсь ответить	48,9
4	Нет ответа	0,1

Таблица 21

Распределение ответов на вопрос 11: Изучают ли мнение жителей Вашего муниципального образования органы местного самоуправления, когда решают вопросы землепользования и застройки, предоставления разрешений на использование земельных участков для строительства жилья, предприятий торговли, гаражей, других объектов?

№	Варианты ответов	%
---	------------------	---

1	Да	20,4
2	Нет	46,0
3	Затрудняюсь ответить	33,6

Таблица 22

Распределение ответов на вопрос 12: Укажите, пожалуйста, свое социальное положение.

№	Варианты ответов	%
1	Рабочий промышленности или транспорта	10,1
2	Предприниматель	10,0
3	Инженер	5,0
4	Врач, учитель	16,1
5	Служащий сферы управления	22,5
6	Студент	14,2
7	Работник торговли, сферы обслуживания	7,6
8	Пенсионер	9,4
9	Другой вариант	5,3

Первичные таблицы по массиву муниципалитетов

Таблица 23

Распределение ответов на вопрос 1 анкеты для муниципалитетов: Есть ли нормативно-правовые акты, регламентирующие проведение собраний, митингов и демонстраций, шествия и пикетирования в соответствии с ст. 31 Конституции Российской Федерации?

№	Варианты ответов	%
1	Да	61,6
2	Нет	38,4

Таблица 24

Распределение ответов на вопрос 2 анкеты для муниципалитетов: Имело ли место использование гражданами своих прав на коллективные обращения (петиции) (ст.57 Устава Алтайского края)?

№	Варианты ответов	Форма ответа	
		Да	Нет
1	Есть ли нормативно-правовые акты, регламентирующие проведение собраний, митингов и демонстраций, шествия и пикетирования в соответствии с ст.31 Конституции Российской Федерации?	61,6	38,4
2	Имело ли место использование гражданами своих прав на коллективные обращения (петиции) (ст.57 Устава Алтайского края)?	25,9	74,1
2.1	... для внесения в АКСНД или Администрацию края предложений о рассмотрении и разрешении вопросов, имеющих значение для всего или части населения края;	16,7	83,3
2.2	... по возбуждению ходатайства об отставке ответственных должностных лиц Администрации края;	0,0	100,0
2.3	... по внесению на районную или городскую конференцию жителей докладов АКСНД или Администрации края о состоянии дел в Алтайском крае;	18,1	81,9
2.4	... по иным вопросам согласно з-нам Алтайского края;	3,7	96,3

Таблица 25

Распределение ответов на вопрос 3 анкеты для муниципалитетов: Заложены ли в Уставе муниципального образования следующие положения?

№	Варианты ответов	Форма ответа	
		Да	Нет
1	местном референдуме (ст. 22 Закона)	100,0	0,0
2	муниципальных выборах (ст. 23...)	98,1	1,9
3	голосовании по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения	98,1	1,2

	границ муниципального образования, преобразование муниципального образования (ст. 24...)		
4	сходе граждан (ст. 25...)	52,6	47,4
5	правотворческой инициативе граждан (ст. 26...)	98,1	1,9
6	территориальном общественном самоуправление (ст. 27...)	92,6	7,4
7	публичных слушаний (ст. 29...)	100,0	0,0
8	собраниях граждан (ст. 29...)	94,4	5,6
9	конференциях граждан (собрание делегатов) (ст. 30...)	100,0	0,0
10	опросе граждан (ст.31...)	98,1	1,9
11	обращениях граждан в органы местного самоуправления (ст.32...)	100,0	0,0

Таблица 26

Распределение ответов на вопрос 4 анкеты для муниципалитетов: Имеется ли Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний?

№	Варианты ответов	%
1	Да	94,4
	Нет	5,6

Таблица 27

Распределение ответов на вопрос 4 анкеты для муниципалитетов: Проводились ли публичные слушания для обсуждения:?

№	Варианты ответов	Форма ответа	
		Да	Нет
1	<i>проектов муниципальных правовых актов</i>	74,1	25,9
2	<i>проекта устава муниципального образования</i>	96,3	3,7

3	<i>проекта местного бюджета и отчёта о его исполнении</i>	100,0	0,0
4	<i>проектов планов и программ развития муниципального образования (публичные слушания также предусмотрены по проектам генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов в соответствии со ст.28 Градостроительного кодекса РФ от 29.12.04г. №190-ФЗ)</i>	64,8	35,2
5	<i>проектов планов землепользования и застройки</i>	12,9	87,1
6	<i>проектов планировки территорий (публичные слушания также предусмотрены ст.46, п.5-10 Градостроительного кодекса РФ от 29.12.04г. №190-ФЗ)</i>	5,5	94,5
7	<i>проектов межевания территорий</i>	11,1	88,9
8	<i>вопросов предоставления разрешений на условно разрешённый вид использования земельных участков и объектов капитального строительства (публичные слушания также предусмотрены ст.39, п.2 Градостроительного кодекса РФ от 29.12.04г. №190-ФЗ)</i>	5,5	94,5
9	<i>вопросов отклонения от предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства (публичные слушания также предусмотрены ст.40, п.4,5 Градостроительного кодекса РФ от 29.12.04г. №190-ФЗ)</i>	0,0	100,0
10	<i>вопросов изменения одного вида разрешённого использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утверждённых правил землепользования и застройки</i>	3,7	96,3
11	<i>вопросов о преобразовании муниципального образования</i>	1,8	98,2

Таблица 28

**Распределение ответов на вопрос 5 анкеты для муниципалитетов:
Проводились ли собрания граждан для обсуждения следующих вопросов
местного значения?**

№	Варианты ответов	Форма ответа	
		Да	Нет
1	<i>для обсуждения вопросов местного значения</i>	75,9	24,1

2	для информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления	88,9	1,9
3	для осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования	59,2	40,8

Таблица 29

Распределение ответов на вопрос 6 анкеты для муниципалитетов: Если собрания проводились, то по чьей инициативе?

№	Варианты ответов	Форма ответа	
		Да	Нет
1	собрания проводились по инициативе населения	14,8	85,2
2	собрания проводились по инициативе представительного органа муниципального образования	59,2	40,8
3	собрания проводились по инициативе главы муниципального образования	79,6	20,4

Таблица 30

Распределение ответов на вопрос 7 анкеты для муниципалитетов: Проводились ли конференции граждан (собрание делегатов)?

№	Варианты ответов	%
1	Да	37,0
2	Нет	63,0

Таблица 31

Распределение ответов на вопрос 8 анкеты для муниципалитетов: Проводился ли опрос граждан? Если проводился опрос, то по какому мнению?

№	Варианты ответов	%
1	Да	37,0
2	Нет	63,0

Таблица 32

Распределение ответов на вопрос 9 анкеты для муниципалитетов: Осуществляется ли право граждан на обращения в органы местного самоуправления?

№	Варианты ответов	%
1	Да	100,0
2	Нет	0,0

Таблица 33

Распределение ответов на вопрос 10 анкеты для муниципалитетов: Участвуют ли граждане в решении вопросов, затрагивающих интересы населения, религиозных организаций и связанных с изъятием, в т.ч. путём выкупа, земельных участков для государственных, муниципальных нужд и предоставлением этих земельных участков для строительства (ст.31, п.3)?

№	Варианты ответов	%
1	Да	24,1
2	Нет	75,9

Таблица 34

Распределение ответов на вопрос 11 анкеты для муниципалитетов: Проводятся ли сходы, референдумы по вопросам изъятия, в т.ч. путём выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд и предоставления земельных участков для строительства объектов, размещение которых затрагивает законные интересы малочисленных народов и общностей при предоставлении земельных участков в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации...?

№	Варианты ответов	%
1	Да	0,0
2	Нет	100,0

Таблица 35

Распределение ответов на вопрос 10 анкеты для муниципалитетов: Собирается ли сход сельских жителей населенных пунктов при ликвидации образовательных учреждений? (ст. 34, п.3) Закона РФ от 10 июля 1992 г. №3266-1 «Об образовании»?

№	Варианты ответов	%
1	Да	44,4
2	Нет	55,6

Таблица 36

Распределение ответов на вопрос 2: «Знакомы ли Вы с проектом местного бюджета и отчётом о его исполнении?» в разрезе вопроса 12: «Ваше социальное положение» (в % от числа опрошенных)

№	Варианты ответов	Рабочий промыш лен. или транспо рта	Предпр ини- матель	Инже нер	Врач , учите ль	Служа щий сферы управле ния	Студ ент	Работ ник торговл и, сферы обл.	Пенсио нер	Друг ой вари ант
1	Да	20,3	20,8	27,2	20,2	67,1	7,9	13,0	22,0	19,6
2	Что-то слыша л, но точно не знаю	29,9	32,1	35,1	38,6	19,7	36,4	27,2	31,0	26,8
3	Нет	36,7	18,9	26,4	36,5	9,6	47,0	46,2	37,0	44,6
4	Мне это не интере сно	13,1	28,3	11,3	4,7	3,5	8,6	13,6	10,0	8,9

Другой вариант: колхозник, работник культуры, СМИ, МВД, безработный.

Таблица 37

Распределение ответов на вопрос 5.6: «Считаете ли Вы достаточными уровень и качество информирования граждан о работе органов местного самоуправления представительными органами местного самоуправления (депутатами)?» в разрезе вопроса 12: «Ваше социальное положение»

№	Вариан ты	Рабочий промыш	Предпр ини-	Инже нер	Врач ,	Служа щий	Студ ент	Работ ник	Пенсио нер	Друг ой
---	-----------	----------------	-------------	----------	--------	-----------	----------	-----------	------------	---------

	ответов	лен. или транспорта	матерь		учитель	сферы управления		торговли, сферы обл		вариант
1	Да	64,5	49,1	43,4	46,2	70,3	41,7	37,0	50,0	48,2
2	Нет	20,6	29,2	28,3	32,7	19,7	40,4	43,2	25,0	32,1
3	Затрудняюсь	15,0	21,7	28,3	21,1	10,0	17,9	19,8	25,0	19,6

Таблица 38

Распределение ответов на вопрос 5.8: «Считаете ли Вы достаточными уровень и качество информирования граждан о работе органов местного самоуправления политическими партиями, некоммерческими организациями?» в разрезе вопроса 12: «Ваше социальное положение»

№	Варианты ответов	Рабочий промышленности или транспорта	Предприниматель	Инженер	Врач, учитель	Служащий сферы управления	Студент	Работник торговли, сферы обл	Пенсионер	Другой вариант
1	Да	8,4	13,2	13,2	5,3	17,2	14,6	4,9	5,0	16,1
2	Нет	47,7	54,7	41,5	42,7	44,4	41,7	65,4	43,0	42,9
3	Затрудняюсь ответить	43,9	32,1	45,3	52,0	38,5	43,7	29,6	52,0	41,1

Таблица 39

Распределение ответов на вопрос 6.2: «Приходилось ли участвовать в публичных слушаниях (ст. 28)?» (в % от числа опрошенных)? в разрезе вопроса 12: «Ваше социальное положение»

№	Варианты ответов	Рабочий промышленности или транспорта	Предприниматель	Инженер	Врач, учитель	Служащий сферы управления	Студент	Работник торговли, сферы обл.	Пенсионер	Другой вариант
1	Да	17,6	18,7	21,5	15,8	38,4	6,6	16,0	18,0	26,8
2	Нет	66,6	64,3	65,3	65,5	54,5	90,1	72,8	62,0	60,7
3	Затрудняюсь ответить	15,9	17,0	13,2	18,7	7,1	3,3	11,1	20,0	12,5

Таблица 40

Распределение ответов на вопрос 6.3: «Приходилось ли участвовать в сходах граждан (статья 25)?» в разрезе вопроса 12: «Ваше социальное положение»

№	Варианты ответов	Рабочий промышленности или транспорта	Предприниматель	Инженер	Врач, учитель	Служащий сферы управления	Студент	Работник торговли, сферы обл.	Пенсионер	Другой вариант
1	Да	26,9	23,7	32,8	23,2	40,1	9,3	17,3	28,0	30,9
2	Нет	59,1	57,1	53,9	62,6	54,5	88,1	76,5	50,0	53,0
3	Затрудняюсь ответить	14,0	19,2	13,2	11,1	5,4	2,6	6,2	22,0	16,1

Таблица 41

Распределение ответов на вопрос 2: «Знакомы ли Вы с проектом местного бюджета и отчётом о его исполнении?» в разрезе вопроса 14: «Ваш возраст?»

№	Варианты ответов	16 – 29	30 - 40	41 - 50	51 – 60	Старше 60
1.	Да	16,8	26,4	31,4	46,7	25,0
2.	Что-то слышал, но точно не знаю	39,3	28,4	29,5	26,1	25,0
3.	Нет	35,0	37,5	26,5	18,3	39,4
4.	Мне это не интересно	8,9	7,7	12,6	8,9	10,6

Таблица 42

Распределение ответов на вопрос 5.6: «Считаете ли Вы достаточными уровень и качество информирования граждан о работе органов местного самоуправления представительными органами местного самоуправления (депутатами)?» в разрезе вопроса 14: «Ваш возраст»

№	Варианты ответов	16 – 29	30 - 40	41 - 50	51 – 60	Старше 60
1.	Да	51,9	48,4	56,0	55,0	56,7
2.	Нет	29,5	34,2	27,2	26,7	21,2
3.	Затрудняюсь ответить	18,6	17,5	16,9	18,3	22,1

Таблица 43

Распределение ответов на вопрос 5.8: «Считаете ли Вы достаточными уровень и качество информирования граждан о работе органов местного самоуправления политическими партиями, некоммерческими организациями?» в разрезе вопроса 14: «Ваш возраст»

№	Варианты ответов	16 – 29	30 - 40	41 - 50	51 – 60	Старше 60
1.	Да	10,7	13,7	13,9	6,7	3,8
2.	Нет	42,0	47,0	46,0	51,7	40,4
3.	Затрудняюсь ответить	47,3	39,3	40,1	41,7	55,8

Распределение ответов на вопрос 6б: «Приходилось ли участвовать в публичных слушаниях (ст. 28)?» в разрезе вопроса 14: «Ваш возраст»

№	Варианты ответов	16 – 29	30 - 40	41 - 50	51 – 60	Старше 60
1.	Да	7,9	19,7	28,8	28,9	18,3
2.	Нет	89,4	68,0	56,0	58,9	66,3
3.	Затрудняюсь ответить	2,7	12,3	15,2	12,2	15,4

Таблица 45

Распределение ответов на вопрос 6в: «Приходилось ли участвовать в сходах граждан (статья 25)?» в разрезе вопроса 14 «Ваш возраст»

№	Варианты ответов	16 – 29	30 - 40	41 - 50	51 – 60	Старше 60
1.	Да	7,1	23,5	37,5	39,4	27,9
2.	Нет	92,0	65,6	50,8	51,7	53,8
3.	Затрудняюсь ответить	0,9	10,9	11,6	8,9	18,3

Информация

по результатам выполнения рекомендаций, изложенных в специальном докладе Уполномоченного по правам человека в Алтайском крае «О возможности реализации населением Алтайского края права на осуществление местного самоуправления».

В марте 2008 года Уполномоченным по правам человека в Алтайском крае, в соответствии со ст. 20 Закона Алтайского края «Об Уполномоченном по правам человека в Алтайском крае», подготовлен специальный доклад «О возможности реализации населением Алтайского края права на осуществление местного самоуправления» (далее - доклад).

Доклад подготовлен на основе оценки нормативных правовых актов органов местного самоуправления и форм практического участия граждан в местном самоуправлении, социологического опроса, анализа материалов научно-практической конференции «Городское самоуправление в России: вчера, сегодня, завтра» и съезда ассоциации «Совет муниципальных образований Алтайского края», публикаций и сообщений средств массовой информации.

При его подготовке ставилась цель: обратить внимание органов власти и местного самоуправления на то, какие вопросы местного уровня должны решаться с обязательным участием населения, какая возможность есть у жителей края реализовать свое право на участие в управлении муниципальным образованием, какие формы участия населения в местном самоуправлении требуют дальнейшего развития и активного использования.

Текст доклада, с целью исполнения рекомендаций, изложенных в нем направлен Алтайскому краевому Законодательному Собранию, Ассоциации «Совет муниципальных образований Алтайского края», руководителям органов местного самоуправления, в другие заинтересованные организации, опубликован в журнале «Местное самоуправление» (сентябрь, 2007 г.) и в информационном бюллетене Уполномоченного «Права. Свободы. Человек» № 3 за 2007 год.

С целью изучения хода выполнения рекомендаций, изложенных в докладе в мае-июле текущего года изучена ситуация в целом по краю.

В результате установлено следующее.

Изучение доклада послужило повышению заинтересованности должностных лиц местного самоуправления в более активном привлечении населения к управлению и, как следствие, к росту правовой активности граждан для реализации своего конституционного права на самоуправление.

В муниципальных и краевых СМИ края стали чаще публиковаться проекты нормативных актов и вестись их обсуждение. Управлением по печати и информации был разработан рекомендательный проект по выпуску вкладки «Вестник муниципального самоуправления», который используется в работе многими муниципальными СМИ. По важнейшим проектам нормативных актов ведется обсуждение.

В Уставах муниципальных образований Алтайского края предусмотрены формы непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения. Районные Советы депутатов приняли ряд нормативных правовых актов, регламентирующих участие населения в решении вопросов местного значения:

- участие в местных референдумах;
- участие в выборах депутатов;
- правотворческая инициатива граждан;
- участие граждан в публичных слушаниях;
- участие в собраниях граждан;
- обращение граждан в органы местного самоуправления и другие.

На уровне сельских поселений главы совместно с сельскими депутатами организуют общественные объединения (Совет молодежи, совет ветеранов, Совет улицы и т.д.) для решения вопросов местного значения.

В Чарышском районе стало нормой приглашение общественности, населения района на сессии райсовета, публичные слушания по обсуждению основных жизненно важных нормативно-правовых документов района (принятие Устава и бюджета района, социально экономических показателей развития территории и др.). С информацией о принятых нормативно-правовых документах законодательной и исполнительной власти района можно

познакомиться в специально издаваемом Сборнике муниципальных правовых актов Чарышского района Алтайского края в любой библиотеке района. С апреля 2008 года в администрации района открыт свой Интернет-сайт, в котором размещаются принимаемые постановления, решения и распоряжения. Главой района возобновлены встречи с жителями сел района, в которых принимают участие руководители федеральных служб и специалисты администрации района по разъяснению волнующих их вопросов.

В Поспелихинском районе популярной формой работы являются прямые эфиры на местном телеканале. Непосредственными формами волеизъявления граждан по вопросам местного значения является их участие в митингах. Вошла в практику форма работы в малых селах: день главы сельсовета. По итогам работы в 2007 году администрацией района проведено 11 встреч с жителями сел района и 16 отчетных собраний перед коллективами предприятий с информацией о деятельности местного самоуправления, о планах, проблемах и стратегии развития района. Проведены отчетные сессии, на которых были представлены отчеты о социально-экономическом развитии района за предыдущий год. Главами сельсоветов в течение 2007 года проведено 29 отчетов перед населением.

В Романовском районе было утверждено Положение о едином Информационном дне Романовского района, согласно которому составляется план выезда главы района, руководителей структурных подразделений администраций района в сельские поселения, в трудовые коллективы организаций, предприятий, учреждений, на сходы граждан.

В целях реализации творческого потенциала общественных объединений и органов ТОС в решении наиболее значимых общегородских проблем в 2007 году разработано и утверждено «Положение о проведении конкурсов проектов общегородского значения среди некоммерческих организаций», его бюджет составляет более 2 млн. рублей.

Проводятся различные конкурсы, как ежегодный городской смотр-конкурс органов ТОС на лучшую организацию работы с населением по благоустройству территории.

В течение 2008 года на публичные слушания вынесены такие значимые документы, как проект Правил землепользования и застройки городского округа – города Барнаула и проект Генерального плана городского округа – города Барнаула.

Анализ ситуации свидетельствует о том, что рекомендации, изложенные в докладе, послужили активизации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, что способствует развитию самоуправления населения в районах.