**СОДЕРЖАНИЕ**

**Введение**

**Гражданская ассамблея Красноярского края**

**Общественные советы**

**Гражданское участие в решении местных проблем**

**Некоммерческие организации в осуществлении взаимодействия с местной властью**

**Участие населения в осуществлении местного самоуправления**

**Общественные советы при органах местного самоуправления**

**Местные общественные палаты**

**Заключение**

**Введение**

В 2012 году в России стал обнаруживаться «разрыв» между растущим общественным спросом на институты демократического порядка и их предложениями со стороны государства. Высказаны опасения возникновения эрозии в социуме, деградация его институтов, вытеснение «плохими хороших» и проч. В этой связи актуализирован вопрос значимых изменений в самом гражданском обществе: необходимо находить ресурсы для роста конструктивной активности и заинтересованности граждан в переменах, партнерстве, и ответственности в проведении масштабных социальных преобразований. На первый план выходит задача институционального оформления взаимоотношений власти и организованных структур гражданского общества. При этом важно соблюдение принципа горизонтальности построения таких отношений, поскольку тенденции предыдущих лет - обеспокоенность граждан в формировании со стороны властей «общественной вертикали», о чем также свидетельствуют данные полученные в ходе исследования состояния гражданского общества Красноярского края в 2012 году.

На чем ставится акцент в развитии новых форм взаимодействия между властью и гражданским обществом? Во-первых, это поиск путей достижения политического и гражданского согласия и развития общественных начал в управлении государством. Во-вторых, поиски механизмов согласования и взаимного учета различных социальных интересов граждан и интересов всех уровней власти. В третьих, такое взаимодействие необходимо не только для того, чтобы представители гражданского общества могли высказать свое мнение по предъявляемым государственным проблемам, сколько для решения таких проблем с учетом позиции и потребностей двух сторон. Современные тенденции развития государства все больше требуют соблюдения такого баланса.

В 2013 году Гражданской ассамблеей проведен анализ состояния гражданского общества в Красноярском крае с учетом описанных выше тенденций. Исходя из этого,в первую очередь нас интересовали различные формы взаимодействия органов власти региональногоуровня, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества. Целью нашего исследования стало обобщение опыта такого взаимодействия, а основные задачи мы сформулировали как: выявление сложившейся инфраструктуры взаимодействия власти и общественных институтов, анализ процессов их взаимодействия и оценка первых результатов.

В ходе подготовки доклада мы использовали следующие методы исследования:

= анкетирование органов местного самоуправления (анкетный опрос специалистов, в функции которых входит взаимодействие с населением, общественными организациями и др. общественными институтами), n = 79% муниципальных образований Красноярского края (городские округа и муниципальные районы);

= интервью с главами, заместителями глав муниципальных образований Красноярского края, n = 43% муниципальных образований Красноярского края (городские округа и муниципальные районы);

= интервью с представителями общественных советов созданных при министерствах и ведомствах Красноярского края, n = 10;

= интервью со специалистами министерств и ведомств, отвечающих за работу с общественными советами, n = 9;

= групповое интервью с представителями местных общественных палат в территориях Красноярского края;

= опрос представителей местных общественных палат в территориях Красноярского края не входящих в состав Гражданской ассамблеи, n = 8;

= опрос представителей депутатского корпуса муниципальных образований Красноярского края (59% муниципальных образований края - городские округа и муниципальные районы);

= анализ сайтов муниципальных образований Красноярского края, n = 60;

= анализ сайтов министерств Красноярского края, n = 10;

= анализ федеральных законов, регулирующих деятельность общественных органов, созданных при исполнительных/законодательных, федеральных/региональных органах власти;

= анализ нормативно-правовых документов, принятых на региональном и муниципальном уровне, регламентирующих взаимодействие власти и структур гражданского общества, анализ документов общественных советов, общественных палат, анализ протоколов заседаний, n = 74;

= анализ статей в местных печатных изданиях о практике взаимодействия органов местного самоуправления с гражданским обществом, о работе местных общественных палат, общественных советов, n = 44;

= анализ отчетов присланных на конкурс «Лучшая организация работы представительного органа муниципального образования Красноярского края – 2011г, 2012г.», n = 61.

В докладе нами были использованы данные полученные на материалах исследований, проведённых в 2011-2012 годах в рамках программы РАН «Социокультурная эволюция России и её регионов»[[1]](#footnote-2). Исследования выполнялись с использованием различных методов:

* опрос экспертов в Красноярском крае (n = 220);
* глубинные интервью с жителями региона (n = 192).
* формализованное интервью с жителями края (n = 1000);

**1. Гражданская ассамблея Красноярского края.**

Гражданское общество в первую очередь характеризуется наличием различных институтов, обладающих относительной независимостью, которым присущи чувство гражданской ответственности, активная гражданская позиция и определенный уровень гражданской культуры. Такие институты активно работают в области экологии, социальной защиты населения, здравоохранения, спорта, образования, науки и культуры. Множество организаций занимаются сохранением национальных традиций, развивают активность в сфере правозащиты, представляют интересы политических партий.

По данным различных исследований каждый 10-й гражданин России в разной степени участвует в деятельности общественных организаций и объединений, еще 28% считают себя общественно-активными и время от времени проявляют заинтересованность к мероприятиям общественно- политического характера. Характерная черта современного состояния гражданского общества – поиск продуктивного диалога с властью, равно как и органы власти стремятся к развитию различных форм привлечения активной части населения к совместному обсуждению и решению проблем.

Устойчивые и равноправные отношения между властью и обществом – задача сложная, требующая не один год системной работы, как со стороны органов власти, так и со стороны общественников. И тут важен механизм, позволяющий не просто удерживать накопленный опыт, но и своевременно совершенствовать его, находя новые формы взаимодействия.

В Красноярском крае такой механизм был запущен. Согласно статье 45 Устава Красноярского края для обеспечения взаимодействия граждан, проживающих на территории края, с органами государственной власти края и органами местного самоуправления, в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты прав и свобод граждан и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти края и органов местного самоуправления в соответствии с законом края создана Гражданская ассамблея Красноярского края. Появляется общественный институт, позволяющий как органам власти региона, так и активным гражданам Красноярского края на деле развивать такие отношения, которые основывались бы на балансе интересов общества и государства. Согласованные действия двух сторон призванные обеспечить более высокий уровень жизни наших земляков.

Гражданская ассамблея Красноярского края создана 26 июня 2007 года в соответствии с Законом края «О Гражданской ассамблее Красноярского края» от 14.02.2007 №21-5803. Гражданская ассамблея осуществляет свою деятельность на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Устава Красноярского края. 9 июня 2011 года был принят новый Закон № 12-5975 «О Гражданской ассамблее Красноярского края», в соответствии с которым ассамблея осуществляет свою деятельность в настоящее время. Согласно данному закону, Гражданская ассамблея Красноярского края - совещательный орган, осуществляющий обсуждение широкого круга общественно значимых проблем и разработку предложений по их решению, который обеспечивает взаимодействие граждан, проживающих на территории Красноярского края с органами государственной власти Красноярского края и органами местного самоуправления на территории Красноярского края в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты прав и свобод граждан и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти Красноярского края и органов местного самоуправления.

В настоящее время Гражданская ассамблея Красноярского края имеет двухуровневую структуру. Первый уровень это общественные палаты, сформированные общественными организациями и объединениями края. На втором уровне – Совет Гражданской ассамблеи, в который входит 28 человек: он формируется общественными палатами (14 представителей, по числу входящих в ассамблею палат), Губернатором края (7 представителей) и Законодательным собранием (7 представителей). Такой Совет координирует деятельность общественных палат и комиссий Гражданской ассамблеи.

Представительство в Гражданской ассамблее Красноярского края охватывает практически весь спектр основных институтов гражданского общества региона – общественные объединения ветеранов войны и труда, инвалидов, спортсменов, молодежи, историков, экологов, предпринимателей, профессиональные союзы, национально-культурные и творческие организации.

Государственная власть края уделяет значительное внимание развитию институтов гражданского общества, созданию стимулирующих механизмов их развития, текущей деятельности общественных объединений. В структуре Администрации Губернатора Красноярского края данное направление курирует Управление общественных связей Губернатора края. Также в целях организационного, правового, информационного, аналитического, финансового, материально-технического и документационного обеспечения деятельности Гражданской ассамблеи создано краевое государственное казенное учреждение «Аппарат Гражданской ассамблеи Красноярского края».

В 2012 году был избран III созывассамблеи и обновлен состав Совета Гражданской ассамблеи края. Была принята стратегиядо 2015 года - закрепление в обществе образа Гражданской ассамблеи Красноярского края, как ЦЕНТРА общественной жизни Красноярского края. Это стало возможным благодаря активной работе Совета Гражданской ассамблеи предыдущего созыва, во многом способствующей формированию различных форм общественного участия.

В 2012 - 2013 годах Гражданская ассамблея продолжила курс становления для красноярской общественности реальной коммуникативной площадкой. Тема экологии явилась в этот период одной из приоритетных направлений в деятельности Гражданской ассамблеи. На заседании Совета Гражданской ассамблеи Красноярского края в форме открытой сессии представители общественности и органов государственной власти обсудили проект Концепции экологической политики Красноярского края до 2030 года.

Общественная экологическая палата вместе с членами Совета ассамблеи и экспертами неоднократно выезжали в закрытые города Железногорск и Зеленогорск, чтобы на месте оценить деятельность ФГУП «Горно-химический комбината» и ОАО «Про­из­водст­вен­ное объ­еди­не­ние «Элек­тро­хи­ми­чес­кий за­вод» в обеспечении безопасности объектов, снижении влияния на окружающую среду и население. Благодаря усилиям Гражданской ассамблеи ситуация меняется: существует системный диалог между экологами-общественниками и специалистами Горно-химического комбината в Железногорске, а также выстраивается диалог с зеленогорским производственным объединением «Электрохимический завод».

Кроме того, был проведен «круглый стол», посвященный проблемам несанкционированных свалок в Красноярске и прилегающих территорий.

По инициативе Гражданской ассамблеи Красноярского края состоялась встреча членов Совета и Общественной экологической палаты с заместителем генерального директора ООО «Лунсин» Александром Русановым. Общественные экологические организации заявили об опасностях, вызванных строительством в Туве китайским ООО «Лунсин» горно-обогатительного комбината (ГОКа) по добыче полиметаллических руд и о том, что его работа чревата риском масштабного отравления Енисея и, соответственно, большими проблемами для Тувы, Хакасии, Красноярского края и договорились о взаимодействии в решении экологических вопросов. На протяжении всего 2013 года Гражданская ассамблея активно занималась вопросами, связанными с проведением независимой экологической экспертизы проектной документации Енисейского ферросплавного завода.

По итогам работы Гражданская ассамблея доводит до органов власти информацию о необходимости коренным образом менять отношение к сохранению окружающей среды: пересматривать природоохранное законодательство, увеличивать штрафы, предпринимать другие шаги для решения проблем экологии в Красноярском крае. По инициативе Общественной экологической палаты для обеспечения  эффективной деятельности общественных экологических организаций и создания новых НКО был открыт Ресурсный методический центр общественных организаций экологической направленности.

Как показала практика, тема экологической безопасности является для граждан нашего края одной из самых актуальных, они остро реагируют на любые вмешательства в существующий экологический фон края, и готовы объединяться, чтобы отстаивать свою точку зрения.

Гражданская ассамблея активно откликается на вопросы, связанные со сферой жилищно-коммунального хозяйства. В ассамблее была создана рабочая группа по вопросам ЖКХ, открыта «горячая линия» для жителей края, действует Ресурсный центр по общественному контролю в сфере ЖКХ. Были проведены мероприятия по проблемам увеличения тарифов на услуги ЖКХ для населения края и общественный мониторинг коммунальных платежей.

Согласно действующему законодательству Гражданская ассамблея проводит общественную экспертизу законопроектов (подробный список законопроектов в Приложении) и обращает большее внимание на нормотворческую деятельность. На рассмотрение Совета ассамблеи были вынесены вопросы о проекте федерального закона «Об общественном контроле» с участием председателя Комиссии Общественной палаты РФ по развитию гражданского общества и взаимодействию с общественными палатами субъектов РФ Иосифа Дискина.

На базе Гражданской ассамблеи проходят мероприятия, инициированные и самими гражданами через их обращения, так ярким примером общественной реакции на решение спорных вопросов стала тема «Вещание уличного радио». На базе Гражданской ассамблеи были проведены ряд мероприятий позволивших урегулировать вопрос вещания городского радио, а именно были проведены общественный мониторинг, встречи с владельцем «эфира» и представителями муниципальной власти в чьем ведении находится данный вопрос. Открытость обсуждения позволила наиболее объективно выявить позицию красноярцев на данный вопрос и частично удовлетворить просьбу возмущенных граждан.

Постоянно в поле деятельности Гражданской ассамблеи находятся проблемы старшего поколения. Этим проблемам посвящена деятельность палаты ветеранов. На своих мероприятиях члены палаты анализируют состояние качества жизни граждан старшего поколения, привлекают общественное и государственное внимание к уровню пенсионного обеспечения, состоянию медицинского, жилищного и другим видам социальной помощи ветеранам. Об этих вопросах шла речь на встрече общественности с Губернатором края. В частности, этой теме в Гражданской ассамблее был посвящен круглый стол «Общество и ветераны». Одно из приоритетных направлений деятельности палаты - привлечение внимания органов власти к патриотическому воспитанию молодежи. Эти вопросы ветераны вместе с представителями органов власти, образовательных учреждений обсудили на «круглом столе»: «О преемственности патриотического воспитания в нашем Отечестве». Во многом, благодаря усилиям членов Общественной палаты ветеранов, в крае разработан проект концепции «Развитие системы гражданско-патриотического образования и воспитания в Красноярском крае до 2018 года».

Представители общественности подняли тему восстановления исторической памяти жертв Революции и смутного времени гражданской войны в Сибири, а также обсудили предложения о сооружении на Красной площади Красноярска Пантеона, всем павшим в годы гражданской войны в Сибири. Огромный резонанс вызвала тема у общественных организаций, в органах власти и СМИ. В результате в администрации города была создана рабочая группа, куда вошли помимо общественности, представители исполнительной и законодательной органов власти, а также историки и архитекторы.

Общественная палата национальностей постоянно уделяет большое внимание в своей работе атмосферу межнационального мира, согласия и сотрудничества. И существенный вклад в это дело внесли национально-культурные объединения нашего Красноярья. В настоящее время на территории края проживает 137 национальностей общей численностью свыше 340 тыс. чел. без учета мигрантов. Работа с этим огромным количеством людей разных культурных традиций, религий и ментальности требует тесного взаимодействия органов власти с диаспорами. Результатом взаимодействия стало создание общественной палаты национальностей Гражданской ассамблеи края. Помимо постоянных членов палаты она взаимодействует с более чем с полутора сотнями национальных общественных объединений, центров, творческих коллективов, действующих в городах и селах объединенного Красноярского края.

На современном этапе главной задачей палаты является профилактика проявлений радикального национализма и национал-экстремизма. Члены палаты национальностей ведут большую работу среди своих соотечественников по сохранению родного языка, культуры, национальных традиций, по социо-культурной интеграции мигрантов в гражданское сообщество края, по их адаптации к российским правовым нормам и правилам совместного проживания.

Палата и национально-культурные организации осуществляет масштабную культурно-просветительскую работу межнационального характера. Ежегодно проводятся свыше 80 краевых межнациональных, молодежных, спортивных мероприятий, свыше 200 мероприятий в районах и городах. При этом постоянно испытывается недостаток деятельности краевых министерств и ведомств, муниципальных образований в вопросах координации региональной национальной политики с Гражданской ассамблеей, общественной палатой национальностей.

В целях перехода на качественно новый, системный уровень в решении главной задачи – толерантности, сотрудничества, сохранение мира национально-культурным общественным организациямпо мнению членов общественной палаты национальностей необходим Дом Дружбы***.***

Гражданская ассамблея уделяет серьезное внимание социальным институтам общества. К примеру, при участии общественности на базе Государственной универсальной научной библиотеки Красноярского края был открыт Народный университет «Активное долголетие». Программы университета адаптированы к потребностям людей пожилого возраста и направлены на повышение качества их жизни.

Представители Гражданской ассамблеи участвуют в работе Законодательного собрания края: председатель Гражданской ассамблеи и члены Совета присутствуют на сессиях Законодательного собрания, а председатели общественных палат, входящих в ассамблею края, посещают заседания профильных комиссий. Кроме этого представители Гражданской ассамблеи Красноярского края участвуют в деятельности окружных и региональных совещательных органов (подробный список в Приложении), таких как:

* Совет по вопросам кадровой политики при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе
* Экспертно-консультативный совет при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе по развитию гражданского общества
* Координационный совет при Губернаторе Красноярского края по реализации национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 гг. в Красноярском крае
* Общественный совет при Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Красноярскому краю (Управление Росреестра по Красноярскому краю)
* Общественный совет при ГУ МВД России по Красноярскому краю
* Общественный совет при ГУФСИН России по Красноярскому краю
* Координационный совет при Управлении министерства юстиции Российской Федерации по Красноярскому краю
* 12 Общественных советов при министерствах
* Общественный совет при агентстве труда и занятости Красноярского края
* 5 Общественных советов при агентствах различных отраслей
* Общественный совет при службе по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Красноярского края
* Общественный совет при службе по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания Красноярского края
* Общественный совет при службе строительного надзора и жилищного контроля Красноярского края
* Общественная наблюдательная комиссия Красноярского края
* Краевой грантовый совет
* Комиссия по вопросам  помилования, образованная на территории Красноярского края
* Краевая комиссия по наградам
* Комиссия по формированию и подготовке резерва управленческих кадров Красноярского края
* Комиссия по распределению средств резервного фонда Правительства Красноярского края
* Коллегия министерства здравоохранения Красноярского края
* Наблюдательный совет КГАУ «Редакция газеты «Наш Красноярский край»
* Наблюдательный совет краевого государственного телевизионного канала «Енисей – регион»
* Национальная ассоциация объединений офицеров запаса (Мегапир)- Представитель ассоциации в Сибирском Федеральном округе
* Наблюдательный Совет Хоккейного клуба «Сокол»
* Координационный Совет по вопросам образования при Главе г.Красноярска
* Наблюдательный совет Красноярского краевого института повышения квалификации работников физической культуры и спорта
* Рабочая группа для разработки предложений по решению вопросов, связанных с реализацией проекта модернизации системы общего образования Красноярского края
* Рабочая группа по экологии при природоохранной прокуратуре.

Данная практика институционального внедрения механизмов общественного участия в подготовке и принятии нормативных правовых актов края, общественной экспертизе и общественном контроле является передовой в Российской Федерации.

Активное участие принимает Гражданская ассамблея в обсуждении проектов законов Красноярского края. Так, при подготовке заключения по результатам общественной экспертизы поправок к Закону края «Об административных правонарушениях», предусматривающие введение санкций за громкий шум днем и ночью были проведены общественные слушания, собравшие более 400 граждан, мнение которых было услышано, проанализировано рабочей группой. Было рекомендовано расширить текст закона с учетом возможностей контролирующих надзорных органов в части исполнения данного закона, изменить временные рамки «часов запрета». Закон был принят во втором чтении с учетом данных поправок.

**2. Общественные советы.**

Еще одна инициатива Гражданской ассамблеи в предыдущий период касалась организации консолидированного влияния общества на исполнительную власть. Инициатива заключалась в том, чтобы представители организаций и общественные лидеры, входящие в состав ассамблеи приняли участие в работе общественных советов, созданных при министерствах и ведомствах Красноярского края.

Работе последних, в прошедшем году, было уделено особое внимание.

Общественный совет – это совещательный, координационно-консультативный и экспертный орган, который образуется в целях обеспечения согласования общественно значимых интересов граждан, исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а также общественных объединений для оперативного и компетентного решения наиболее важных вопросов в деятельности исполнительного органа власти.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственным этим федеральным агентствам» на территории Красноярского края созданы5 Общественных советов в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, еще 5 ведомств имеют общественные советы при центральных аппаратах.

В соответствии с постановлением Правительства Красноярского края от 09.08.2010 № 435-п «Об утверждении Порядка создания общественных советов при органах исполнительной власти Красноярского края» по инициативе Гражданской ассамблеи Красноярского края было создано 28 Общественных советов при министерствах и ведомствах Красноярского края.

В составы Общественных советов вошли 406 человек, из них 82 – представителя общественности, в том числе 25 членов Гражданской ассамблеи.

Представители общественности в составе Общественных советов представлены следующим образом:

от 60% до 80 %: министерство образования и науки, агентство по реализации программ общественного развития;

от 40% до 59%: министерства здравоохранения, социальной политики, агентство лесной промышленности.

от 20% до 39%: министерства: спорта, туризма и молодежной политики, экономики и регионального развития, природных ресурсов и экологии, Информатизации и связи, энергетики и жилищно-коммунального хозяйства; агентства: труда и занятости населения.

Менее 20%: министерства: сельского хозяйства, культуры, строительства и архитектуры, транспорта, финансов.

В ряде министерств численность представителей общественности в составе советов явно недостаточна для конструктивного обсуждения вопросов: в министерстве информатизации и связи – 2 из 9; культуры – 4 из 31; строительства и архитектуры – 5 из 29; транспорта – 2 из 31; финансов – 2 из 21.

В отдельных ведомствах значительное представительство в составе этих общественных органов бизнес-структур, имеющих, как правило, конфликт своих интересов с общественными интересами (76 чел. - 19%), а в министерстве энергетики и жилищно-коммунального хозяйства почти 40% (12 из 31 руководителей ресурсных и обслуживающих организаций) и руководителями государственных и муниципальных учреждений, как правило из числа подведомственных министерствам (46 чел -11%).

Кроме этого, в нарушение Постановления Правительства края № 435-пот 09.08.2010 г. в составы ряда советов включены депутаты (министерства экономики и регионального развития, министерство спорта, туризма и молодежной политики).

Для Красноярского края форма Общественных советов, созданных при различных министерствах и ведомствах, не является новой. В крае существует традиция проведения различных координационных советов, рабочих и экспертных групп, включающих представителей общественности при решении тех или иных вопросов. Такая предварительная практика участия общественности в работе государственных и региональных органах власти обеспечила определенный интерес со стороны общественников к новой форме, обеспечив тем самым качественное наполнение состава общественных советов. Как правило, они включают тех, кто связан с данной сферой профессионально либо является специалистом в смежной области. С одной стороны, это помогает при обсуждении вопросов требующих специальных знаний в той или иной области. Но с другой стороны,провоцирует ситуацию, при которой именно общественное участие ставится под сомнение. Доверие общества к работе таких советов будет снижаться, что подтверждается следующими данными: каждый второй интервьюер из числа участников общественного совета при каком-либо министерстве указывал на то, что к концу года на заседания советов приходит все меньше его членов, мотивируя это незаинтересованностью обсуждать вопросы, которые выносятся на заседания Советов со стороны министерства. Более того, практически все участники интервью указали на бюрократический подход к формированию повестки заседаний, где требуется «просто проголосовать» после краткого доклада одного из представителей министерств по тому или иному вопросу. Такая тенденция появилась в последние полгода, участники представляющие составы общественных советов связывают это в первую очередь с существенным снижением интереса самих общественников к работе в Общественном совете.

Однако, согласно проведенному опросу, эффективной в той или иной степени признали свою работу 93% опрошенных представителей общественных советов, созданных при министерствах Красноярского края (гистограмма.№ 1).

***Гистограмма №1. Оцените работу Общественного совета в 2013 году по следующим критериям.***

Связано это в первую очередь с количественными показателями принятых нормативных документов, с личной возможностью более подробно узнать о деятельности тех или иных министерств, а также с готовностью предоставить такую информацию по требованию общественников.

Работа в Совете позволяет красноярцам вносить свои предложения в программы, создаваемые и реализуемые министерствами (например, такие как «Программа развития инвестиционной привлекательности края», «Оказание содействия добровольному переселению в Красноярский край соотечественников, проживающих за рубежом, на 2013-2020 годы») или вносить свои предложения в решение таких вопросов как социальное обеспечение детей инвалидов. На заседаниях советов обсуждаются вопросы, влияющие на улучшение качества жизни граждан, в том числе вопросы бюджетной политики края. Мнение Общественного совета, например, учитывается при выделении средств на реализацию программ развития территорий края. Так, члены Общественного совета при Министерстве образования и науки обсуждали вопрос и принимали решение о выделении средств на реконструкцию комплекса для летнего отдыха детей в Сухобузимском районе (в том числе обсуждали вопрос об использовании данного комплекса в летнее и зимнее время, о целесообразности увеличения объемов строительства новых корпусов). Члены Общественного совета при Министерстве строительства и архитектуры на одном из заседаний вносили свои предложения в программу обеспечения муниципальным жильем нуждающихся красноярцев. Такие примеры показывают на практическую пользу работы этих общественных институтов. Новым и перспективным направлением работы общественных советов при министерствах образования и науки, культуры, спорта, здравоохранения может стать реализация Постановления Правительства РФ № 286 от 30.03.2013 г., утвердившего Правила формирования независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги. Так, в положение об общественном совете при министерстве образования и науки края в соответствии с указанным Постановлением в ноябре 2013 г. внесены новые функции и полномочия общественного совета по установлению порядка, критериев и по проведению независимой оценки качества работы государственных краевых образовательных организаций, муниципальных систем образования, по общественному контролю выполнения мероприятий, направленных на повышение качества образования. Утвержден на 2013-2014 учебный год план-график формирования в краевом образовании независимой системы оценки качества образования с участием местных общественных советов, общественных организаций и широкой общественности, разрабатываются программы обучения членов общественных советов по вопросам организации независимой оценки качества образования.

Все участники опроса указали на тот факт, что повестка заседания, которую формирует министерство, как правило, имеет практический характер, предполагает обсуждение различных вопросов нормативного характера. Решения совета учитываются в дальнейшей работе, отчет перед членами совета предоставляется своевременно и в полном объеме.

Однако существуют и трудности в работе Советов. Так, на первый план выходит вопрос о компетентности членов совета при обсуждении тех или иных вопросов. Например, прежде чем «заработал» общественный совет при Министерстве финансов, много времени потребовалось, чтобы объяснить его членам, что такое бюджетный кодекс и бюджетный процесс. Трудности вызывают вопросы, требующие юридической грамотности и знаний. Такие моменты «снижают» интерес общественников к работе, требуют дополнительного стимула для активизации участников процесса.Многие заседания общественных советов сводятся к рассмотрению вопросов, не представляющих интереса для населения. Имеют место факты, когда советам не предоставляется достаточно времени для всестороннего обсуждения проблемных документов.

Другой проблемой стало значительное снижение явки членов Общественных советов на заседания. Такую тенденцию зафиксировали все интервьюируемые члены общественных советов, и связано это, по их мнению, не только с трудностью восприятия обсуждаемых вопросов. Мнение о причинах такого состояния дел диаметрально противоположны. С одной стороны есть мнение, что в первую очередь «ушли» те, чей мотив участия в Совете предполагал использование его в лоббировании собственных профессиональных интересов. Не меньше высказываний того, что ушли те, кто почувствовал, что на заседаниях общественных советов выявляется узкий круг тех, кто начинает лоббировать свои личные интересы и использовать совет в качестве проводника «нужных» решений, либо чье желание лично приблизиться к власти возобладало над первоначальными общественными интересами.

Однако самой большой проблемой, по мнению общественников, остается проблема коммуникации с рядовыми гражданами. Формирование Общественных советов и их работа не приблизила последних к выработке управленческих решений, такого мнения придерживается большинство участников. По их мнению, работа Общественных советов позволяет лишь малому числу общественных групп узнать о процессах, которые идут в министерствах и каким-то «незначительным образом повлиять на нюансы претворения в жизнь уже разработанных стратегий» *- цитата из интервью.*

Среди тех, кто оказался разочарован в работе Советов, крепко укоренилось мнение, что в работе не всегда соблюдается принцип партнерства. А именно у членов Совета практически отсутствует возможность самостоятельно формировать повестку заседания, более того многие вопросы чиновники требуют решить «здесь и сейчас» мотивируя это отсутствием времени, что не позволяет общественникам более детально проработать их с той общественной группой интересы которой они представляют.

Анализ сайтов министерств показал также формальный подход к освещению деятельности Общественных советов. Согласно требуемым нормам на них размещены нормативные документы создания и деятельности советов в виде протоколов заседаний, которые мало понятны рядовому гражданину, а значит, вряд ли будут ему интересны. По мнению самих общественников необходимо продумать специальные мероприятия по медиа-сопровождению как работы Советов, так и возможности обсуждения вопросов повестки в медиа - пространстве.

**3. Гражданское участие в решении местных проблем.**

**3.1.Некоммерческийсектор в осуществлении взаимодействия с местной властью.**

Институциональную основу гражданского общества составляют некоммерческие организации (НКО). В Красноярском крае значительная их часть относится к социально-ориентированным НКО, что совпадает с основными приоритетами государственной политики и соответствует мировым тенденциям развития общественного сектора. Согласно Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 12.01.96 № 7- ФЗ: Некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками. Они могут создаваться в форме общественных и религиозных организаций, общин коренных малочисленных народов Российской Федерации, казачьих обществ, некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами.

Общественными и религиозными организациями (объединениями) признаются добровольные объединения граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей.

Право граждан создавать различные объединения для защиты общих интересов и достижение общих целей регулируется Федеральным законом «Об общественных объединениях» от 19.05.95 №82-ФЗ, который предусматривает следующие формы таких объединений: общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности и политическая партия.

В Красноярском крае в 2013 г. осуществляют свою деятельность 1855 общественных объединений, а также казачьи объединения - 21, религиозные - 316 и иные некоммерческие организации граждан -1331.

Традиционно считается, что граждане, состоящие в какой либо некоммерческой организации, в том числе вобщественных организациях и объединениях(далее НКО), более активно включаются в процессы управления территорией. Понимают ли это представители муниципального управления, насколько они заинтересованы в поддержке таких организаций в своем муниципальном образовании и главное, какова природа взаимодействия органов местного самоуправления и некоммерческих организаций, активно развивающих свою деятельность в территориях Красноярского края? Полученные в ходе исследования результаты помогают составить картину таких взаимоотношений (в опросе не участвовал г. Красноярск).

В первую очередь нас интересовало мнение муниципальных управленцев о количестве НКО (в том числе общественных организаций и объединений), активно участвующих в развитии территории:

= 65 % отметили, что таких организаций в их муниципальном образовании не более 5;

= 23% считают, что их количество варьируется от 5 до 10;

= 6% указали, что таких организаций у них более 10;

Далее мы просили назвать эти организации, при этом, не ограничивая их список закрытым перечнем. Как оказалось, наиболее активными в территориях по оценке представителей муниципального управления являются ветеранские организации (57%), далее идут профсоюзы работников образования, общества инвалидов, религиозные и национальные организации (см. Диаграмму №3).

***Диаграмма №3. Назовите наиболее активные некоммерческие (общественные) организации вашего муниципального образования?***

Следующий вопрос касался различных форм и видов поддержки, которую оказывают местные власти своим некоммерческим организациям. 77% муниципальных образований Красноярского края считают, что уделяют внимание поддержке НКО в их деятельности. Среди тех, кто ответил на данный вопрос, существует разница в понимании того, что есть поддержка. Преимущественно в ответах имеется в виду непосредственная поддержка (чаще всего организационная и социально-экономическая) со стороны органов местного самоуправления. Это и прямые финансовые перечисления из местных бюджетов на реализацию конкретных проектов, так и выделение части материальных ресурсов для осуществления деятельности НКО.

Интересен тот факт, что среди тех, кто ответил отрицательно на данный вопрос аргументом были высказаны лишь две причины: нет инициативы со стороны самих НКО и отсутствие у муниципального образования «лишнего» бюджета» (цитаты: «нет достойных помощи», «некому помогать», «только и делают, что высказывают недовольство и просят деньги, которых у муниципалитета нет», и проч.).

Но существует и другой подход. Каждая пятая территория, участвующая в исследовании, указали на существование в своем муниципальном образовании местной целевой программы по поддержке НКО, либо специальной местной грантовой программы. Так, например, разработана целевая программа «Поддержка НКО Боготольского района», в г. Минусинске и ряде других городских округов края действуют целевые конкурсы по выделению средств для общественных объединений на благоустройство, на оказание социальных услуг населению, встречаются примеры аккумулирования средств для поддержки НКО через программы местных благотворительных фондов. Широко используются конкурсы для молодежных организаций на реализацию проектов по проведению мероприятий для населения муниципальных образований. Нередко используется такая поддержка как предоставление НКО на безвозмездной основе помещений, являющихся муниципальной собственностью, выделение транспорта на мероприятия, помощь в приобретении оборудования. Доля в бюджетах таких муниципальных образований выделяемых на поддержку НКО варьируется от 2% до 5% (по оценке специалистов, отвечающих за работу с населением и НКО).

Во многих муниципальных образованиях Красноярского края работают консультационные «пункты» для НКО, в которых можно получить правовую и организационную помощь при подготовке различных НПА, документов на грантовые конкурсы как краевого, так и российского уровня (23% муниципальных образований указали на такой вид поддержки).

Большой процент (более трети) считают поддержкой для НКО приглашение их представителей к работе различных комиссий, участию в работе экспертных советов. Что скорее говорит не о поддержке, а о совместной деятельности. Активно привлекаются лидеры НКО к работе экспертных советов, общественных советов, советов профилактики и административных комиссий (см. таблицу №1).

***Табл. № 1. Приведите примеры поддержки НКО органами местного самоуправления в вашем муниципальном образовании?***

|  |  |
| --- | --- |
| **Форма поддержки** | **%** |
| Помощь в участии (совместное участие) в грантовых программах краевого, федерального уровня | 31% |
| Привлекаем лидеров НКО к работе экспертных групп, общественных советов | 23% |
| Привлекаем НКО к проведению мероприятий и праздников в муниципальном образовании | 14% |
| В муниципальном образовании разработана своя грантовая программа, проводим конкурсы на реализацию социальных (молодежных и др.) проектов | 23% |
| Привлекаем НКО к работе административных комиссий, советов профилактики и пр. | 12% |
| Оказываем методическую и информационную поддержку в подготовке НПА, документов на различные конкурсы, оказываем консультационную помощь в их деятельности | 18% |
| Иное (выделяем транспорт на мероприятия, предоставляем помещения, «дарим» оборудование, мебель и проч.) | 23% |

Результаты проведенных исследований выявили еще одну важную деталь. Каждый второй ответ на вопрос (49% от общего числа ответивших) о наиболее активных некоммерческих (общественных) организаций муниципального образования, содержал перечень муниципальных учреждений, таких как библиотека, клуб, школа, центр социального обслуживания населения и детский сад. Это происходит, в том числе и потому, что муниципальные учреждения (в особой степени учреждения культуры, социальной сферы и образования) стремятся сгруппировать вокруг себя общественные организации, работающие на территории муниципального образования, либо создают на базе учреждений «свои» общественные организации. Такое взаимодействие с одной стороны придает муниципальным управленцам ощущение «управляемости» или «устойчивости» процессам общественной самодеятельности, с другой – открывает широкие ресурсные возможности для осуществления взаимной поддержки и помощи.

Дальнейшее развитие подобных «общественных центров» на базе учреждений по нашему мнению положительно скажется на сотрудничестве органов власти и НКО, приведет к эффективному обмену ресурсами (ограниченными в условиях малых бюджетов муниципальных образований) и что очень важно - разделению ответственности при оказании социальных услуг и совместному принятию решений в вопросах социальной политики.

Вопрос ресурсного обеспечения деятельности некоммерческих организаций, действующих на территории края, оказался одним из самых «болезненных». Как мы уже сказали, лишь в каждой 5-й территории существуют свои программы поддержки НКО. Однако и этих ресурсов недостаточно. Местный бизнес оказывает лишь разовую помощь, остается участие в российских или краевых грантовых конкурсах.

Каково отношение местных НКО к проведению грантовых конкурсов?

Интересно, но для определенной части краевых организаций грантовые конкурсы до сих пор кажутся «трудными» и «недоступными», так, 27% опрошенных краевых организаций не имеют опыта участия в подобных конкурсах, около 15% опрошенных считают, что грантовыеконкурсы это «не для них», слишком трудно написать проект и непонятно,28% указали на успешный опыт участия.

Но для большинства грантовые конкурсы являются главным источником ресурсной поддержки. На первом месте по упоминанию стоит Краевая грантовая программа «Социальное партнерство во имя развития», немногим менее популярны конкурсы от Благотворительного фонда культурных инициатив (Фонд Прохорова), Красноярского молодежного форума, Грантового конкурса губернатора Красноярского края, менее всего популярны конкурсы. Все перечисленные выше программы в целом получили положительный отклик, в будущем участвовать в них планируют до 84% респондентов. Тем более любопытно, что 44% от числа ответивших на данный вопрос (около 32% от общего числа участников опроса) указали, что их опыт участия скорее «негативный». В чем причина недовольства?

Во-первых, по мнению общественников, механизм отбора заявок не объективен, он не учитывает специфики территории или традиций самой НКО. К такому мнению склонны 36% респондентов. Другая причина недовольства – повторяющиеся из года в год номинации конкурса. Для 28% ответивших это свидетельство того, что у комиссии есть «свои» НКО, под которых разработан такой грантовый конкурс. Третья причина – неменяющийся состав комиссии. Более того, многие высказывались о недоверии к компетенции тех или иных ее представителей, указывая на то, что «НКО в современном мире живут уже по другим принципам» и используют «другие методы работы», чем те, которые знают члены комиссии.Треть респондентов (36%) отметили излишнюю требовательность к отчетности, ее объем и количество времени, требующееся для его заполнения. По их мнению, теряет смысл всякая работа, когда на отчетность требуется в три раза больше времени и усилий, чем на получение результата от ее выполнения.

**3.2. Участие населения в осуществлении местного самоуправления.**

На современном этапе основным трендом модернизации местного самоуправления в РФ является активное развитие механизмов реализации институтов прямой демократии - форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.В последнее время все больше внимания уделяется тому факту, что как форма самоорганизации граждан, местное самоуправление является институтом гражданского общества. Это значит, что местное самоуправление по сути своей должно являться площадкой гражданского участия, которая поддерживает общественные инициативы на своей территории и стимулирует население к участию в управлении муниципальным образованием, воспитывает гражданскую ответственность.

Необходимость установления эффективной системы взаимодействия населения, местного самоуправления и государственной власти была положена еще в 1999 году, когда принималась концепция государственной политики в области развития местного самоуправления. В частности особо подчеркивалось, что: «местное самоуправление должно открывать гражданам возможность самостоятельно решать свои локальные проблемы без указаний и распоряжений сверху».*(сноска: Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 15.10.1999г., №1370).*Однако, в настоящее время основные принципы государственной политики в сфере местного самоуправления требуют обновления. И в первую очередь в той части, где речь идет о стимулировании гражданской активности населения, привлечении населения к решению местных вопросов.

Говоря о сущности местного самоуправления необходимо вспомнить, что в законе дано его четкое определение. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяя понятие местного самоуправления, говорит о том, что это «самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения». И в то же время в России местное самоуправление скорее развивается как местный уровень государственной власти, а не как форма общественной и экономической самоорганизации местного сообщества.

Именно поэтому сегодня как никогда актуализированы вопросы участия населения в осуществлении местного самоуправления. На всех уровнях власти поставлены задачи всестороннего анализа состояния дел в этой сфере и поиски новых форм развития. В большей степени это обусловлено тем, что в целом по России гражданские инициативы по решению вопросов местного значения слабо выражены. Российские НКО - разрознены, поэтому также не могут консолидировано формулировать и отстаивать собственную позицию в вопросах местного значения. Все вместе приводит к тому, что органы местного самоуправления не видят в населении поддержки, а в разнообразии некоммерческих организаций - возможности роста гражданской и экономической активности населения и, соответственно, резервов социально-экономического развития территории. Этому свидетельствуют многочисленные исследования 2010-2012г.г.

«Гражданское участие» подразумевает включение, или вовлечение, управляемых в управление (в обсуждение и разработку политических, социально-экономических, культурных программ и проектов), влияние на принятие решений и контроль за их исполнением, самоуправление на «низовом» (местном) уровне.*(сноска: Политические партии России: история и современность, М.: РОССПЭН, 2000г.).*Речь идет о реальной возможности граждан публично высказывать свою позицию, консолидироваться с единомышленниками для обмена мнениями, оказания организованного влияния на органы власти и т. п. Эффективнее всего происходит это на местном уровне, когда обсуждаемые вопросы понятны и близки гражданам, когда возможны непосредственные контакты с представителями власти, отвечающими за ту или иную ситуацию, когда результат напрямую касается качества жизни каждого из присутствующих. Более того, на местном уровне существуют все необходимые организационные возможности для развития такого взаимодействия.

Взаимодействие местной власти с населением управляемой территории не просто желательно, но является законодательным императивом. В настоящее время имеется законодательная база, которая позволяет жителям муниципальных образований активно участвовать в решении местных проблем. Это не только Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=24EFF6AB6B5E79BAD9BFEB083A92AFBCAD0C810410A1DF1DBD10271606z0w9B) от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но также Федеральный закон от 12 июня 2002 г. [№ 67-ФЗ](consultantplus://offline/ref=24EFF6AB6B5E79BAD9BFEB083A92AFBCAD0C810617A9DF1DBD10271606z0w9B) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=24EFF6AB6B5E79BAD9BFEB083A92AFBCAD0C860015A6DF1DBD10271606z0w9B) от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», Закон Красноярского края от 09.06.2011 № 12-5975 «О Гражданской ассамблее Красноярского края» и другие нормативные правовые акты.

Следует отметить, что большое количество законов, регулирующих участие населения в осуществлении местного самоуправления, принято субъектами РФ. Ими конкретизируются наиболее существенные вопросы организации местных референдумов, выборов органов местного самоуправления и их должностных лиц, территориального общественного самоуправления, проведения публичных слушаний и др.

Несмотря на все попытки законодателей все же на практике, в России гражданские инициативы по решению вопросов местного значения выражены в недостаточной степени. Органы местного самоуправления все больше отдаляются от населения, чему свидетельствуют данные исследования социологической лаборатории АСДГ (2011- 2012г.г.) Ответы глав муниципальных образований на вопрос: «Кто, по вашему мнению, в вашем муниципальном образовании в большей степени влияет на решение вопросов местной жизни?» по степени значимости (от 1 до 15) распределились следующим образом: 1 место- глава МО; 2 место – местная администрация; 3 место - губернатор; … 12 место – общественные организации, партии, движения; 13 место – население. Подобная позиция совпадает с выявленной нами в ходе проведения многочисленных круглых столов и групповых интервью с представителями муниципальной общественности Красноярского края.

Отношение населения к органам власти, вытекающая из этого готовность сотрудничать с ней в решении самых насущных вопросов жизни людей является одним из важных элементов фундамента гражданского общества. На вопрос жителям муниципальных образований края: «Какой Вы представляете региональную власть? Дайте три самые существенные характеристики», мы получили следующие ответы:

Региональную власть большинство респондентов представляют позитивно – 64% (рис. 1). С помощью негативных характеристик описывают её несколько более четверти опрошенных (28%), примерно каждый 12-й из респондентов затруднился ответить(8%).



**Рис. 1. Отношение респондентов к региональной власти**

С помощью контент-анализа выявлены следующие характеристики- элементы позитивного образа региональной власти (табл. 4, Приложение).

* *Сильная, справедливая, самостоятельная, заботливая, демократичная, добросовестная, старается для простых людей, перспективная – 47%.*
* *Ближе и лучше федеральной власти, ближе к нам, чем Москва, заинтересована в своём успехе, лучше знает проблемы местного населения, заинтересована в развитии региона* – 46%.

С помощью контент-анализа были выделены следующие составляющие негативных представлений населения Красноярского края о региональной власти (табл. 5, Приложение).

* Бюрократия, непрофессионализм и незнание проблем населения, закрытость власти от людей, невыполнение данных обещаний, устранение от решения проблем различных районов края – 52%.
* Коррупция, преступность, воровство – 39%.
* Негативное отношение населения к «Единой России» – 9%.



**Рис. 2. Оценка населением региона деятельности краевых властей**

С помощью глубинных интервью была проанализирована оценка респондентами результатов деятельности краевой власти. Как показано на рис. 2, почти половина опрошенных (47%) поставили им оценку «удовлетворительно». Оценку «нормально», положительно», «хорошо» дали властям 35% респондентов. Отрицательные оценки деятельности краевой власти высказали 16% участников глубинного интервью.

Деятельность муниципальных органов власти жители региона оценили несколько ниже, чем краевых. Так, каждый пятый дал им отрицательную оценку (рис. 3). В целом же оценки отличаются незначительно, что может свидетельствовать о не всегда достаточно чётком понимании «рядовыми» жителями края разделения функций краевой и муниципальной власти.



**Рис. 3. Распределение ответов населения на вопрос: «Какую оценку Вы бы дали работе муниципальных властей (Вашего города/поселка)?»**

Контент-анализ результатов глубинных интервью показал, что на вопрос: «Как Вы считаете, что положительного сделал Губернатор для нашего края за последние два года?» в качестве важных положительных результатов его деятельности жители региона отмечают запрет строительства ферросплавного завода (17%), строительство новых дорог¸ мостов, а также реконструкцию существующих (12%), строительство и благоустройство населённых пунктов в целом. Здесь следует отметить, что многие респонденты смешивают функции губернатора и органов муниципального самоуправления, к сфере которых относятся, в частности, благоустройство, ремонт и строительство внутригородских дорог и т.п.

Отмечают респонденты также поддержку, которую Губернатор Красноярского края Л. Кузнецов оказывает краевой молодёжи и развитию спорта в регионе, одобряется проводимая им социальная политика, развитие медицины в крае, помощь сельскому хозяйству, разработка новых месторождений на Севере края. И лишь пятая часть ответов объединяется категорией «ничего».

Правовое основание взаимодействия местной власти и населения установлено Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Отдельная глава этого закона посвящена формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участию населения в осуществлении местного самоуправления. Нас в первую очередь интересовал вопрос применения норм данного закона и отношение местной власти к результатам его применения. Ниже приведем статистические данные исполнения данного закона.

По мнению представителей муниципальной власти, уровень общественной активности граждан в территориях Красноярского края ближе к оценке «средний». Так считают 61% респондентов, 28% указали на «низкий» уровень и только 10% считают население своего муниципального образования как обладающее «высокой» активностью. Такое положение, по их мнению, обусловлено российской ментальностью (так считают 42%), и нехваткой знаний и компетентности в вопросах гражданского участия (46%). Именно так представители органов местного самоуправления объясняют причины ограничивающие взаимодействие муниципальных управленцев и населения края. Тем не менее, все территории активно используют различные формы участия граждан в управлении территорией.

В Красноярском крае самая популярная форма участия граждан – публичные слушания, 100% муниципальных образований используют эту форму. Далее идут собрание и сход граждан (по 71%) и общественные советы (51%), затем опросы населения (43%). Остальные формы встречаются гораздо реже и не пользуются особой «популярностью» у муниципальных властей. Интересно сравнить такие данные с мнением граждан, у которых иная точка зрения. Так публичные слушания по степени популярности выходят на второе место (43%), а вот сход граждан более приемлемая для населения форма участия (ей предпочтения отдают 57% опрошенных).

**Таблица №2. Сравнение данных о популярности проведения форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Форма участия** | **Предпочтение ОМСУ** | **Популярность у населения** |
| Публичные слушания | 100% | 43% |
| Собрания | 71% | 40% |
| Сход граждан | 71% | 57% |
| Правотворческая инициатива граждан | 14% | - |
| Опрос населения | 43% | 23% |
| Местный референдум | 20% | - |
| Территориальное общественное самоуправление | 20% | 10% |
| Местные общественные палаты | 20% | 6% |
| Общественные советы (при главе МО и проч.) | 51% | 6% |
| Иные формы (в том числе уличные комитеты, кооперативы микрорайона, общественный контроль) | Каждый менее 5% | Каждый менее 5% |

Наибольшая разница выявлена в мнении населения и представителей муниципального управления об использовании такой формы участия как общественные советы (51% и 6% соответственно). Популярность проведения публичных слушаний у представителей муниципальной власти объяснима, ряд вопросов, таких как бюджет муниципального образования, изменения в устав и проч. являются обязательными для обсуждения их через публичные слушания (этим объясняется популярность данной формы участия граждан у представителей власти). Поэтому нас интересовал вопрос о том, какие еще вопросы органы местного самоуправления выносят на обсуждение с населением. Более того, мы сравнили их с теми вопросами, которые по данным различных исследований в первую очередь волнуют население нашей страны (в том числе данные ВЦИОМ от апреля 2013 г., которые в целом соотносятся с мнением населения Красноярского края.

**Таблица №3. Сравнение вопросов, выносимых органами местного самоуправления на обсуждение с населением и вопросов, в первую очередь волнующих население.**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **вопросы** | **обсуждались через обозначенные в ФЗ-131 формы участия населения в МО Красноярского края, %** | **в первую очередь волнуют население, %** |
| Вопросы ЖКХ (тарифы, объекты, правила и проч.) | 17% | 64% |
| Благоустройство территории, озеленение, экология | 57% | 21% |
| Вопросы здравоохранения | 6% | 42% |
| Вопросы образования детей и молодежи | 6% | 28% |
| Экономические вопросы территории | 43% | 19% |
| Вопросы молодежной политики | 6% | 32% |
| Социальная защита семьи | 9% | 42% |
| Терроризм | 23% | 15% |
| Коррупция | 6% | 44% |
| Безработица | - | 34% |
| Алкоголизм | 17% | 38% |
| Преступность | - | 26% |

К сожалению, как видно из таблицы, муниципальные власти,как правило, мало руководствуются интересами самих граждан. На обсуждение традиционно выносят те вопросы, обсуждение которых с населением требуют нормативные акты либо которые интересуют самих управленцев.

Такой подход приводит к тому, что стороны все больше отдаляются друг от друга, накапливают взаимное «недовольство» и переходят в режим обвинений. Согласно проведенным в 2012 году исследованиям 60% населения не желает принимать участие в каких-либо формах местного самоуправления, мотивируя это в том числе тем что «местная власть обособлена и работает для «себя и своих родственников». Со своей стороны представители муниципальной власти не редко обвиняют население в пассивности, иждивенческой позиции и агрессивности в свой адрес (до 46% опрошенных представителей органов муниципального управления указали на это)

Мнение граждан в 43% муниципальных образований края выявляют с помощью опросов. Какие темы для опроса населения в первую очередь поднимались в 2013 году? Таких тем немного, во-первых это вопросы, касающиеся качества предоставления муниципальных услуг (87% муниципальных образований указали на данную тему), во вторых – планирование бюджета на предстоящий год (78% упоминаний). Другие вопросы, не набрали более 9% упоминаний.

В то же время, по мнению тех же респондентов вопросов, где мнение населения важно для органов муниципальной власти гораздо больше. Одной из самых важных тем оказалась тема транспортного обслуживания (75%), тема здравоохранения (71%) и вопросы благоустройства (68%). Любопытно, что при всей декламируемой открытости органов местного самоуправления мнение граждан о работе органов муниципального управления оказалось важным лишь для 30% представителей муниципальной власти, участвующих в опросе.

Во время проведения исследования, около 78% представителей муниципального управления упомянули форму опроса при составлении бюджета муниципального образования, более 25% этих территорийактивно использует технологию «народного бюджета». Единичные территории, например Канский район, где есть долгосрочная процедура планирования совместная с населением. Так, ежегодно, глава района организует открытые встречи с населением всех муниципальных образований расположенных на территории района и в процессе таких встреч идет активное обсуждение потребностей населения, а также совместное принятие решений о том, куда в первую очередь будут направлены денежные средства бюджетов. Далее вместе с населением и работающими в муниципальном образовании организациями (некоммерческими организациями, предприятиями малого бизнеса) планируются возможные способы решения «второстепенных» задач без привлечения бюджетных средств, но с участием организационного или административного ресурса муниципальной власти.

Однако, в большинстве территорий Красноярского края мнение граждан о такой форме участия как опрос населения неоднозначен. С одной стороны, они приветствуют технологии сбора их мнения по какому-либо вопросу, с другой стороны выражают сомнение в том, что данные опроса будут использованы в полной мере. Как правило, по мнению граждан муниципальных образований, участвующих в процедуре опроса, все заканчивается самим опросом. Зачастую граждане не имеют возможности получить «обратную связь» в полной мере, т.е. не имеют возможности обсудить получившиеся итоги. Итоги опросов публикуются в СМИ, но, к сожалению, не обсуждаются в открытом пространстве. Такую возможность мы не встретили ни в одном нормативном документе, регламентирующем данную процедуру. Это приводит к снижению доверия граждан к местным властям, и не способствует созданию эффективного механизма взаимодействия с общественным мнением. Более того, регулярное использование опросов без возможности публичного обсуждения итогов и совместной выработки решений на их основе, приводит к тому, что у местного населения формируется устойчивое мнение «подтасовки» результатов и подгонки мнения «под себя».

Обращает на себя внимание тот факт, что по-разному воспринимают такую форму как «правотворческая инициатива граждан» население и органы местного самоуправления. 14% представителей муниципальной власти указали, что в их муниципальном образовании такая форма используется, в то время как представители муниципального сообщества о такой форме ни разу не упомянули. При более подробном анализе выяснилось, что конкретных примеров за последние 3 года в муниципальных образованиях края, о каких либо правотворческих инициатив граждан (а именно: внесение проектов правовых актов по вопросам местного значения в органы местного самоуправления) не нашлось. А то, что было указано первоначально как правотворческая инициатива, оказалось не более чем обращения граждан по изменению той или иной нормы положения регулирующего определенные процессы или распоряжения главы муниципального образования.

Отдельного внимания заслуживает вопрос участия представительных органов муниципального образования в развитии гражданского общества.«Повышение гражданской активности избирателей в решении местных проблем, принятие жителями ответственности за жизнь в своем муниципальном образовании является важнейшей задачей органов местного самоуправления» - самая популярная формулировка нормативных документов в работе всех представительных органов муниципальных образований Красноярского края.

Очевидно, что вопрос организации взаимодействия с местным сообществом представительными органами муниципального образования по- новому актуализирован в настоящее время. Более того, представительные органы в первую очередь становятся заинтересованными в повышении гражданской активности населения территории. Поэтому вопрос взаимодействия представительных органов муниципального образования и граждан также представлял интерес в нашем исследовании.

Первое, что обращает на себя внимание – статистика организованных встреч с населением. Согласно проведенному анкетному опросу, а также контент-анализу отчетов депутатов о работе с гражданским сообществом, абсолютный лидер по числу встреч – ветераны. Более 50% встреч проходит именно с этой категорией, в то время как на встречи с общественными организациями и инициативными группами граждан отводится по 8% и 4% соответственно, см. диаграмму №2. Комментарии такой ситуации со стороны общественников позволяют сделать вывод о том, что уровень доверия к муниципальным депутатам низкий, существенного ресурса в решении проблем, которые поднимают общественные организации, они не представляют. Более того, представители общественности в 7 из 10 случаев не смогли назвать конкретного депутата, занимающегося вопросом, который решает их общественная организация.

***Диаграмма №4. Статистика встреч депутатов муниципальных образований с различными категориями.***

Однако, есть круг вопросов, где взаимодействие представительных органов и представителей общественности эффективно и оценивается двумя сторонами по самой высокой шкале. Речь идет об участии депутатов в организации и проведении различного рода спортивных соревнованиях, национальных и календарных праздников, благотворительных акциях. Вторыми по популярности являются различные проекты и конкурсы по благоустройству. К сожалению, по нашему мнению, мало внимания уделяется в подобной совместной работе вопросам правового просвещения граждан, решению экономических вопросов муниципального образования, общественному контролю и проч. См. табл. №3

***Таблица №4. Какие мероприятия вы проводите по повышению гражданской активности населения. Список сформирован на основе ответов.***

|  |  |
| --- | --- |
| **тема** | **% упоминания** |
| Спортивные мероприятия | 87% |
| Досуговые мероприятия и Национальные праздники | 94% |
| Профессиональные праздники (День работников с/х, лесной промышленности и проч.) | 84% |
| Организация конкурсов (проектов) по благоустройству | 61% |
| Присуждение звания (премии) почетного жителя муниципального образования | 28% |
| Лекции для школьников и молодежи о работе депутата, правовые вопросы | 28% |
| Обсуждение вопросов налогообложения | 14% |
| Разъяснения о действии в чрезвычайных ситуациях, противопожарная безопасность, антитеррор | 84% |
| Обсуждение проектов по благоустройству и озеленению, ремонтных работ (дороги, здания) | 43% |
| Публичные отчеты о деятельности депутата | 87% |
| Благотворительные акции (к 1 сентября, Новому году и проч.) | 14% |
| Иное | 7% |

Важный элемент современного гражданского общества, как и одно из главных условий его успешного развития – доверие населения различным социальным институтам и общностям. Это ключевой фактор для построения взаимодействия и развития диалога. Отсутствие доверия или его низкий уровень свидетельствует о нездоровой обстановке в региональном социуме, является симптомом отчуждения населения региона от государства, общественных проблем. Как показали исследования, наиболее высокий уровень доверия (вариант ответа «полностью доверяю») респонденты демонстрируют самому себе, а также семье и родственникам (Приложение). В 2012 г. опрошенные жители Красноярского края выражали полное доверие чаще всего к Богу, церкви и духовенству, коллегам и армии.

В целом, респонденты доверяли (сумма ответов «полностью доверяю» и «пожалуй, доверяю в основном», превышающая сумму ответов «не очень доверяю» и «совсем не доверяю») семье и родственникам – 92%, самому себе – 91%, Президенту России– 32%, коллегам 59%, Богу – 52%, соседям – 46%, Губернатору – 33%, церкви и духовенству− 40%, Правительству России − 26%, суду − 37%, соотечественникам – 39%, работодателю (администрации, руководству) – 38%.

В 2012 г. представители высшей власти в России и крае стали восприниматься населением так же, как и другие социальные институты власти в стране и регионе − со значительной долей недоверия.

Наиболее высокую степень недоверия (вариант ответа «совсем не доверяю») опрошенные жители региона проявляют к политическим партиям (и их региональным отделениям) − 24%; полиции − 20%; муниципальным, местным органам управления − 14% ; Законодательному Собранию − 15%; Госдуме России − 22%; профсоюзам − 15%; СМИ − 15%; прокуратуре − 13%.

В целом, жители Красноярского края не доверяют (сумма ответов «совсем не доверяю» и «не очень доверяю», превышающая сумму ответов «полностью доверяю» и «пожалуй, доверяю в основном»): полиции − 45%; СМИ − 49%; политическим партиям (и их региональным отделениям) − 56%; муниципальным, местным органам управления − 43%; Законодательному собранию − 43%; прокуратуре − 38%; Госдуме России − 46%; Правительству края − 38%; профсоюзам − 32 %; ФСБ − 25%.

Как видим, доверие населения социальным и социально-политическим институтам (которое представляет собой оценку населением возможностей органов власти и других социальных институтов удовлетворить их социальные ожидания, то есть намерения реализовать их базовые ценности) достаточно низкое. Население Красноярского края, не веря в поддержку социальных институтов, живет с мыслью о том, что полагаться следует на свои собственные силы, а также родственников, в меньшей степени − коллег и соседей. Всё это, безусловно, существенно затрудняет процесс развития гражданского общества в нашем регионе.

**3.3. Общественные советы при органах местного самоуправления.**

Отдельного внимания заслуживает работа органов местного самоуправления по развитию такой формы взаимодействия граждан и представителей муниципальной власти как создание различных Общественных советов. Так, 52% муниципальных образований Красноярского края указали на создание и работу при органах местного самоуправления различных общественных советов. 26% муниципальных образований указали в качестве общественных советов различные комиссии (например: комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, комиссии по противодействию коррупции, административные комиссии, жилищные комиссии), что, по сути, свидетельствует о непонимании представителями муниципальной власти сути таких общественных институтов как общественный совет. В каждом пятом муниципальном образовании края- 21% (в опросе участвовали муниципальные районы и городские округа) вообще указали на отсутствие каких-либо общественных советов. По степени популярности, общественные советы, созданные при органах муниципальной власти, разделяются на следующие группы:

1. Наиболее популярна такая форма как «Общественный Совет при главе муниципального образования» или «Совет советников главы» (вариант – «Совет общественных советников главы»). Как правило, в него входят наиболее активные граждане, представляющие ветеранские организации, руководители коммерческих предприятий, муниципальных учреждений, почетные граждане муниципальных образований, бывшие работники администраций, вышедшие на пенсию, а также эксперты в какой-либо профессиональной области (заслуженные учителя, спортсмены, мастера производств). Основная функция таких советов – совместное обсуждение социально-экономических программ муниципального образования, контроль за ходом выполнения муниципальных программ и проектов, подготовка мероприятий (спортивные и культурные мероприятия). Нередко на заседание таких советов выносятся вопросы урегулирования конфликтов населения с органами власти, обсуждение проектов нормативных документов.
2. «Отраслевые» общественные советы. К ним мы отнесли Общественные советы при УВД, при Центральных районных больницах, при отделах образования, спорта и культуры. Как правило, к функциям таких советов относится общественное согласование проектов и программ той или иной отрасли, согласование проектов нормативных актов, планирование и организация мероприятий.
3. Советы ветеранов (Совет старейшин, Совет почетных граждан и проч.). Такие общественные советы созданы при главах муниципальных образований. Их основная функция - обеспечить взаимодействие со старшим поколением, для обсуждения и решения вопросов социального характера, нередко на повестку выносятся вопросы воспитания молодежи и сохранения традиций территории и населения на ней проживающего.
4. Молодежные советы. Такие советы, как правило, работают при главе муниципального образования, их главная функция – формирование молодежной политики, организация различных мероприятий по профилактике, патриотическое воспитание.
5. Совет предпринимателей. Совет работает при главе муниципального образования. Как правило, с его помощью формируется бюджетная политика муниципального образования, разрабатываются программы экономического развития.

Компетенции Общественных советов в разных территориях края различны. По мнению представителей органов муниципального управления, Общественные советы могут вносить предложения в решение таких вопросов как благоустройство, социально-экономическое развитие муниципального образования, здравоохранение, образование. Намного реже ответ включал такие сферы как распределение бюджетных средств или строительство на территории муниципального образования (см. таблицу № 5).

***Таблица № 5. Если на вашей территории действует общественный совет, укажите, какие вопросы входят в его компетенцию.***

|  |  |
| --- | --- |
| вопросы | **% упоминания** |
| Социально – экономическое развитие муниципального образования | 28% |
| Транспорт | 14% |
| Образование | 25% |
| Здравоохранение | 21% |
| Экология | 18% |
| Общественная безопасность | 21% |
| Распределение бюджетных средств | 7% |
| Благоустройство | 36% |
| Строительство на территории муниципального образования | 2% |
| Сотрудничество с другими муниципальными образованиями | 14% |
| Сотрудничество с Гражданской ассамблеей | 7% |
| Содействие в работе правоохранительных органов | 18% |

Интересно отметить, что в деятельности общественных советов при органах управления образованием намечается новая тенденция, связанная с реализацией подпункта к) пункта 1 Указа Президента № 597 и Постановления Правительства № 286 от 30.03.2013 г. «О формировании системы независимой оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги». Общественным советам в муниципальных образованиях – Емельяновский, Березовский районы, г.г. Ачинск, Красноярск передаются функции и полномочия по установлению порядка и критериев независимой оценки качества работы образовательных организаций, общественного контроля выполнения мер по повышению качества работы образовательных организаций. Интересно и важно, что такие общественные советы создаются с обязательным включением в них представителей управляющих советов образовательных учреждений. Законодательной основой для осуществления независимой оценки качества работы образовательных учреждений со стороны общественных советов, для обеспечения информационной открытости и подконтрольности обществу в целом системы образования являются подпункт 13 пункта 3 статьи 28, статья 29, подпункт 7 пункта 2 статьи 89, статья 97 Федерального закона «Об образовании в российской Федерации» №273-ФЗ от 29.12.2012г., вступивший в силу с 1 сентября 2013г.

В половине муниципальных образований края Общественные советы работают, их решения влияют на деятельность местных органов власти поскольку, по мнению последних, решения принятые на заседаниях Советов рассматриваются на заседаниях органов власти (57% ответивших указали на данный факт) либо непосредственно руководителем органа муниципальной власти (42% ответивших).

**3.4. Местные общественные палаты**

В соответствии с Законом Красноярского края от 09.06.2011 № 12-5975 «О Гражданской ассамблее Красноярского края» - местная общественная палата - совещательный орган, созданный в муниципальных образованиях края с участием граждан, представителей местных общественных объединений, местных отделений региональных, местных отделений межрегиональных общественных объединений, местных отделений региональных отделений общероссийских общественных объединений в целях решения вопросов, имеющих местное значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан, проживающих на территории соответствующих муниципальных образований края, обеспечения взаимодействия граждан с органами местного самоуправления, с институтами гражданского общества и Гражданской ассамблеей.Председатели местных общественных палат входят в состав Общественной палаты территорий Гражданской ассамблеи Красноярского края.

В настоящее время известно о создании 21 местной общественной палаты (далее – МОП) в разных городах и районах края. Гражданская ассамблея Красноярского края оказывает всестороннюю поддержку создающимся в территориях края местным общественным палатам, в том числе было разработано примерное положение, которое легло в основу многих положений, разрабатываемых на местах. В структуре Гражданской ассамблеи работает Общественная палата территорий, на площадке которой решаются координационные и организационные вопросы деятельности МОП, решаются вопросы информационной поддержки их деятельности и другие задачи развития.

Качественный состав палат идентичен во всех муниципальных образованиях края. Как правило, они состоят из представителей общественных организаций профсоюзов медицинских работников и работников образования, ветеранских, религиозных и национальных организаций, представителей организаций инвалидов, представителей Советов школ и Советов общественности поселений. Обращает на себя внимание тот факт, что в некоторых территориях в палатах есть представители администраций муниципального образования. Такое положение не противоречит примерному Положению о МОП, утвержденному Гражданской ассамблеей, где зафиксирована норма присутствия представителей органа МСУ в составе МОП - одна треть. Однако, обращает на себя тот факт, что по мнению части представителей МОП (в пяти территориях акцентировано внимание на данный факт как мешающий активности «общественников»)они играют лидирующую роль в работе палаты. По их мнению такое положение дел недопустимо и дискредитирует саму идею существования местной общественной палаты как гражданского института. Однако, при анализе подобных случаев нами выявлено следующее:

1. Инициаторами создания местной общественной палаты, где в составе присутствуют представители администраций, как правило, являлись органы местного самоуправления (чаще всего глава муниципального образования).
2. Главное объяснение причины присутствия специалистов в составе местной общественной палаты - отсутствие компетентного лидера среди общественников. Более того, эта проблема (отсутствие лидера) озвучена практически в каждой территории, где есть МОП.
3. Нормативная база деятельности МОП, где присутствует представитель администрации муниципального образования, как правило, содержит необходимый набор документов, все заседания протоколируются, доводятся до сведения общественности.
4. Анализ работы таких палат свидетельствует о том, что их деятельность наиболее полно соответствует функциям и задачам местной общественной палаты, а именно: их деятельность не сводится к проведению массовых мероприятий и/или праздников и чествований, а включает в себя работу по экспертизе нормативных документов, общественный контроль и общественные обсуждения каких-либо проектов решений и проч.

Таким образом, с одной стороны присутствие представителей власти в МОП с лидирующей ролью воспринимается не однозначно, с другой стороны именно это обеспечивает стабильность в ее работе.

Согласно Положениям о местной общественной палате, принятые в муниципальных образованиях края, эти общественные институты призваны обеспечить взаимодействие граждан, местных общественных объединений, органов общественной самодеятельности с органами местного самоуправления в целях защиты конституционных прав, свобод и законных интересов граждан, проживающих на территории муниципального образования, содействовать процессу становления институтов гражданского общества за счет открытого и гласного обсуждения различных аспектов развития муниципального образования, осуществлять поиск взаимоприемлемых решений. На практике лишь каждая пятая общественная палата в полной мере выполняет вверенные ей функции. Так, например, в Нижнеингашском районе значительную часть времени МОП уделяет вопросам общественного контроля за деятельностью депутатов, принятых НПА, исполнению служебных обязанностей представителей муниципального образования, качеству предоставляемых муниципальных услуг. Представители МОП присутствуют и выступают на сессиях депутатов, анализируют отчеты работы различных комиссий.

Другой пример - работа местной общественной палаты города Норильска. В 2013 году ею проведена работа по подготовке к выборам в Молодежный парламент города. Для кандидатов были проведены занятия по правовой грамотности в области молодежной политики, норм агитационной работы и выборным технологиям. Проводятся различные круглые столы, как например круглый стол по теме «Проблемы формирования гражданского общества в городах и районах края». В рамках текущей деятельности местной общественной палаты проводиться консультирование общественных объединений как со статусом юридического лица, так без него. Основные вопросы по обращениям общественных объединений это помощь с помещениями, в подготовке документов для проектной деятельности и поиск партнеров.

Местная общественная палата города Шарыпово в 2013 году совместно с молодёжной общественной организацией «Феникс» распространили более 700 листовок, в которых шла речь о важности донорства в нашей стране, призыв сдачи крови, место и условия. В результате проведения акции в июле 2013 года количество жителей города, сдавших кровь, увеличилось на 46 человек. Также МОП г. Шарыпово выступила инициатором участия в экологическом конкурсе «Сто шагов до Арктики», организованным Всемирным фондом защиты дикой природы и спонсором олимпийских игр компанией «Панасоник» - была объявлена акция по благоустройству города «Шарыпово город белых ромашек», всего в акции участвовало 560 человек. Одним из главных вопросов палаты был вопрос укрепления дружбы и взаимопонимания между всеми национальностями, проживающими в городе, проведен научный диспут «Толерантность как высшая форма содружества», совместный с телекомпанией «Прима плюс» проект «Содружество пятидесяти. Семья». Телевизионные программы о многонациональных семьях.

Представители местной общественной Палаты города Назарово активно включились в обсуждениеэкологических вопросов. Так члены палаты побывали на Назаровской ГРЭС. Визит стал продолжением разговора, состоявшегося ранее на заседании общественной Палаты. Главным вопросом в повестке заседания значилась экологическая ситуация в городе Назарово. Поводом для обсуждения этого вопроса стала обеспокоенность жителей возможными экологическими проблемами, связанными с работами на ГРЭС. Здесь завершилось техперевооружение седьмого энергоблока станции и начались пуско- наладочные работы. На заседание были приглашены и руководители Назаровской ГРЭС. Они рассказали о проводимых на станции работах, показали цифры и факты.  Беседа энергетиков с представителями общественности непосредственно на ГРЭСсопровождалась практической демонстрацией, гостям показали машинный зал, рассказали о персонале, который ежеминутно отслеживает работу механизмов.  В ходе встречи  энергетики обсудили с представителями общественности  большой круг тем, связанных с работой ГРЭС.

Однако, более распространенными мероприятиями палат в территориях являются традиционные для многих общественных организаций фестивали народного творчества, ярмарки подворий, благотворительные акции в поддержку нуждающихся, массовые спортивные и досуговые мероприятия, акции направленные на решение вопросов благоустройства, чествование ветеранов. Такой набор мероприятий скорее свидетельствует о том, что в ряде муниципальных образований, МОП «подменяют» собой работу общественных организаций, входящих в ее состав. Происходит это по нескольким причинам:

1. Как показал опрос, в таких территориях не удалось выстроить конструктивные отношения с представителями муниципальной власти, со стороны органов местного самоуправления отсутствует интерес к диалогу и/или низкий уровень доверия к работе палаты в качестве равноправного партнера.
2. Члены местных общественных палат не видят разницы между деятельностью своих общественных организаций и работой палаты, полагая, что главная ее функция в совместном проведении подобных мероприятий для населения.
3. Происходит лоббирование интересов одной или нескольких общественных организаций, которые используя ресурс (главным образом статус) члена местной общественной палаты решают собственные задачи.
4. Отсутствие лидеров, инициативных общественников компетентных в вопросах работы общественных палат и/или любых других форм гражданского участия в управлении территорией.

Справедливо будет отметить, что в последние месяцы наметилась тенденция «взросления» местных общественных палат. Этому свидетельствуют задачи, поставленные на ближайшее будущее. В планах работы МОП все больше внимания уделяется разработке механизмов общественного контроля, активизации роли общественных организаций в решении тех или иных вопросов развития муниципальных образований, решение вопросов ЖКХ. Представители МОП проявляют интерес к работе друг друга, более активно взаимодействуют с Гражданской ассамблеей Красноярского края.

1. **Заключение**

Как показали наши исследования, Красноярский край сохраняет свои позиции региона с активным гражданским населением. Наших жителей волнуют самые разнообразные вопросы от экологической безопасности до поведения соседей, при этом они готовы активно включаться не только в их обсуждение, но и в совместные действия с органами власти и вырабатывать по ним конкретные решения. Все известные на сегодня формы общественного участия граждан в управлении территорией в нашем крае присутствуют, более того, многие из них активно используются как населением, так и представителями органов муниципальной власти.

Заметную роль в развитии диалоговых форм взаимодействия власти и общества играет Гражданская ассамблея Красноярского края. Благодаря активной работе входящих в ее состав палат и Совета в крае сложилась результативная практика участия граждан в решении вопросов различных сфер жизни региона. Работа, начатая предыдущим составом Совета, была подкреплена новыми направлениями. Гражданская ассамблея укрепляет свои позиции как реальная коммуникативная площадка взаимодействиявсех уровней власти и общества. Однако, по мнению наиболее активных членов ассамблеи пришло время пересмотреть структуру этого общественного института. Не все общественные палаты ассамблеи отвечают статусу площадок, где идет активная работа по взаимодействию. Есть те, которые на сегодняшний день существуют лишь формально. В рамках существующего закона о Гражданской ассамблеи, где жестко закреплен перечень всех палат, нет возможности исключить аутсайдеров из состава Гражданской ассамблеи. Такое положение требует изменения.

По-прежнему актуален вопрос правовой грамотности населения, повышения общего уровня гражданской культуры. Однако в прошедшие два года красноярцы в значительной степени продвинулись в использовании всех коммуникативных способов взаимодействия с органами местного самоуправления, региональной и федеральной власти.

На данном этапе важно поддержать такую тенденцию и направить усилия всех общественных институтов, включая Гражданскую ассамблею Красноярского края на расширение диалоговых форм в решении тех или иных вопросов жизнедеятельности населения. Поскольку, как показали исследования разрыв между тем, что интересует граждан и теми вопросами, в решение которых местные власти их готовы пригласить все же сохраняется, необходимо вести постоянный мониторинг актуальных тем, как для населения Красноярского края, так и тех вопросов, которые стоят на повестке дня у всего российского общества.

В том числе это касается и вопросов ресурсного обеспечения общественного сектора. Развитие грантовых программ невозможно без учета мнения потенциальных получателей грантов, в том числе и в формировании списка номинаций, форм заявок и состава конкурсной комиссии. Важно добиться доверия тех, для кого такие конкурсы разрабатываются.

Отдельного внимания заслуживает тема информационной доступности и информационного обеспечения деятельности всех общественных институтов работающих на территории края. Как показала практика невозможно к этому процессу подходить формально, необходимо формировать информационную политику, в которой не последнее место будет занимать реальная доступность информации, изложенная своевременно и на доступном языке.

Необходимо как можно больше актуальных вопросов выносить на обсуждение в общественное пространство, приучать одних высказыватьсвою точку зрения, а других эту точку зрения принимать во внимание при формировании тех или иных решений. И в этом вопросе огромную роль способны взять на себя общественные советы, созданные при министерствах и ведомствах. Однако для этого необходимо произвести ряд действий, усиливающих имидж такого института как Общественный совет. Например, по новому подойти к вопросу формирования такого общественного института, чтобы исключить создавшееся положение, когда наибольшую часть Совета составляют руководители коммерческих структур, либо представители структур у которых существует конфликт интересов с интересами населения. Нуждается в развитии нормативная база деятельности общественных советов. Опыт лучших практик общественных советов не распространяется. В целом, деятельность общественных советов нуждается в координации.

Однако, самое актуальное на наш взгляд, это ввести принцип обновляемости. Так, для повышения доверия к работе таких общественных институтов как Общественные советы необходимо, периодически обновлять их состав (целиком, либо на какую-то часть), тем самым предоставляя возможность большему числу общественных групп участвовать в процессах управления территорией. Или состав конкурсных комиссий различных конкурсов (например, Грантовых конкурсов, Конкурсов общественного признания и проч.). Принцип обновления важен, в том числе и потому, что позволит гражданам не растерять интерес к работе общественных институтов, поможет выявлению новых лидеров, а общественным группам не позволит лоббировать исключительно только те интересы, которые она преследует.

Следует продолжить работу в территориях края по созданию и поддержке уже существующих местных общественных палат. На местах такие институты общественного участия способны выполнять роль «локомотива» в повышении интереса населения к конструктивному сотрудничеству с органами власти. Более того, в настоящее время есть риск снижения активности существующих местных общественных палат, поскольку свой первоначальный ресурс многие из них выработали, и что делать дальше не знают. Необходимо усилить работу по обмену опытом работы местных общественных палат и проведению специальных обучающих мероприятий для них.

Обмен опытом необходимо обеспечить и в работе Общественных советов созданных при министерствах и ведомствах. По мнению участников таких Советов, есть потребность периодически (не реже одного раза в год) проводить мероприятие (расширенное заседание, форум, конференция) о деятельности Общественных советов при министерствах и ведомствах края с приглашением министров, руководителей управлений, агентств и членов Совета и Председателей общественных палат Гражданской ассамблеи Красноярского края.

Следует уделить особое внимание тому факту, что почти у всех советов отсутствуют полномочия по осуществлению общественного контроля и общественной экспертизы (только в положениях об Общественных советах: министерства здравоохранения, имеются полномочия об общественном контроле, а в аналогичном документе министерства образования и науки и финансов – об общественной экспертизе).

Эти и другие проблемы в деятельности Общественных советов требуют комплексного подхода к их разрешению. В принципиальном контексте такие меры могут быть сведены к следующему:

1. изменению порядка формирования Общественных советов: подбор кандидатов осуществлять на паритетных началах (50 на 50) региональной общественной палатой (Гражданской ассамблеей) и ведомствами.

2. развитием правовой базы деятельности Общественных советов (и повышением уровня их самостоятельности)

3. координации деятельности Общественных советов.

Осуществление этих и других мер, названных в решении Совета Гражданской ассамблеи, позволит превратить их в реальный инструмент, обеспечивающий взаимодействие граждан с органами государственной власти и осуществления общественного контроля за деятельностью министерств и ведомств края.

Гражданская ассамблея Красноярского края способна взять на себя задачи по актуализации данных вопросов.

1. Исследования выполнены при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда в рамках научно-исследовательского проектов РГНФ№ 10-03-00001а и № 11-03-00250. [↑](#footnote-ref-2)