

Обзор федерального правового регулирования в отношении благоустройства и формирования комфортной городской среды

Материал подготовлен в рамках проекта «Поддержка институтов гражданского общества в вовлечении населения в благоустройство дворовых территорий и развитие комфортной городской среды», реализуемого с использованием гранта Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества, предоставленного Фондом президентских грантов

1. Введение

Тематика вовлечения населения в благоустройство дворовых территорий и развития комфортной городской среды представляет собой область пересечения нескольких сфер регулирования:

- благоустройство территорий населенных пунктов;
- общественного участия в решении местных вопросов и общественного контроля;
- реализация приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды».

Благоустройство территорий населенных пунктов

В настоящее время полномочия по регулированию и организации благоустройства территорий отнесены Федеральным законом от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131) к полномочиям органов местного самоуправления¹. В связи с этим на федеральном уровне возможно принятие

¹ В соответствии с пунктом 19 части 1 статьи 14, пунктом 25 части 1 статьи 16 Федеральным законом от 6 октября 2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к местным вопросам отнесены: *утверждение правил благоустройства территории городского округа, поселения, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории городского округа, поселения (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм).*

только рекомендательных актов. Основным нормативным актом остаются правила благоустройства, принимаемые на местном уровне.

В настоящее время термин «благоустройство территории поселения (городского округа)» закреплен статьей 2 ФЗ № 131 и определяется как *«комплекс предусмотренных правилами благоустройства территории поселения (городского округа) мероприятий по содержанию территории, а также по проектированию и размещению объектов благоустройства, направленных на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории».*

При регулировании органами местного самоуправления благоустройства населенных пунктов имеется ряд проблем, связанных с тем, что:

- отношения по благоустройству включают в себя несколько смежных областей регулирования, в том числе отношения по градостроительной деятельности, по охране окружающей среды и обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения, жилищные отношения. При этом четкое правовое регулирование, определяющее место отношений по благоустройству в системе права, в том числе относительно смежных областей регулирования, в частности законодательства о градостроительной деятельности, и содержание отношений по благоустройству, четко отграничивающее их от иных отношений, на федеральном уровне отсутствует, а на местном – невозможно, поскольку выходит за пределы компетенции органов местного самоуправления;

- исключение вопросов благоустройства из сферы действия градостроительного законодательства породило разрыв между градостроительной деятельностью на территориях поселений и благоустройством таких территорий. Между тем, реализация полномочий по благоустройству тесно связана с полномочиями органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности, в том числе по

регулированию землепользования и застройки. Включение полномочий по благоустройству в общую систему полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительной детальности позволило бы им осуществлять скоординированную градостроительную политику и комплексно влиять на качество городской среды с учетом локальных особенностей поселения, городского округа, в том числе бюджетных возможностей;

- в настоящее время имеется тенденция необоснованного ограничения полномочий муниципалитетов по широкому кругу вопросов непосредственного муниципального управления, в том числе в сферах градостроительного регулирования, земельных отношений, размещения объектов торговли и других, что приводит к отсутствию реальных инструментов управления и недееспособности органов местного самоуправления²;

- изначально нечетко разграничены функции по благоустройству территорий на публичную и частную зоны ответственности, особенно в части так называемых «прилегающих территорий» (органам местного самоуправления предоставлено право «установления порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве *прилегающих территорий*») и «дворовых территорий».

Последняя из указанных проблем тесно связана с двумя другими вопросами. Во-первых, не ясно, что в данном контексте подразумевается под «прилегающей территорией» (прилегающая к зданию или сооружению? прилегающая к земельному участку, на котором расположено здание или сооружение?). Второй вопрос, которые еще более запутывает проблему публичной и частной ответственности за благоустройство «прилегающих

² См. Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 485-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации".

территорий», тесно связан с проблемой разграничения публичных и частных территорий, в частности, земельных участков под многоквартирными домами.

При разграничении земельного участка, который входит в состав общего имущества в многоквартирном доме и за содержание которого должны нести ответственность собственники помещений в таком доме, от территорий общего пользования, прилегающих к таким многоквартирным домам, находящимся в публичной собственности и за благоустройство которых в общем случае должны отвечать органы местного самоуправления, в некоторых городах, к сожалению, широко используется практика межевания земельных участков под многоквартирными домами по границе здания («под отмостку»).

В такой ситуации по факту реальная придомовая территория («прилегающая территория») не входит в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, и установление органами местного самоуправления при таком подходе порядка участия собственников помещений в таком многоквартирном доме в благоустройстве «прилегающей территории», которая и была бы предметом ответственности таких собственников при правильном межевании, – весьма лукавый подход. Такая практика межевания не только искажает распределение ответственности за содержание придомовой территории, создает условия для точечной застройки дворов многоквартирных домов, порождает разрывы в межевании территорий поселения, которое должно быть сплошным, но и, безусловно, порождает неопределенность при определении, кто же должен формировать комфортную среду на такой придомовой территории.

Аналогичные вопросы возникают и в отношении «дворовой территории», которая не описывается законодательством как земельный участок. Отсюда вытекает целый ряд проблем – не раскрыт правовой статус того, что названо «дворовая территория», не ясно как соотносятся «дворовые территории» с земельными участками многоквартирных домов, как и чем определяются

границы "дворовых территорий" и их принадлежность тому или иному многоквартирному дому.

К этой проблеме близко примыкает и проблема соотношения дворовой территории с понятием общего имущества в многоквартирном доме. Так, в состав общего имущества в многоквартирном доме включаются, в том числе ³:

- конструкции и (или) иное оборудование, находящееся в многоквартирном доме за пределами или внутри помещений и обслуживающее более одного жилого и (или) нежилого помещения (квартиры);

- *«земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом и границы которого определены на основании данных государственного кадастрового учета, с элементами озеленения и благоустройства»;*

- *«иные объекты, предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства многоквартирного дома, включая трансформаторные подстанции, тепловые пункты, предназначенные для обслуживания одного многоквартирного дома, коллективные автостоянки, гаражи, детские и спортивные площадки, расположенные в границах земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом».*

Таким образом, общее имущество в многоквартирном доме в любом случае ограничено границами земельного участка такого дома. Режим общего имущества предполагает возможность содержать элементы благоустройства за счет собственников помещения в многоквартирном доме, а также принимать легальные решения о судьбе таких элементов благоустройства.

Проблемами благоустройства является и целый ряд концептуальных положений:

³ См. пункт 2 постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 года № 491 «Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и правил изменения размера платы за содержание жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность».

- отсутствие требований к комплексности благоустройства территорий населенных пунктов – действующее регулирование предполагает «точечное» и не связанное между собой благоустройство отдельных территорий;

- не требуется формирование городской среды как универсального пространства для всего многообразия жителей – при благоустройстве действует принцип специального приспособления среды для отдельных групп жителей, например, для маломобильных групп граждан;

- благоустройство не предполагает создание непрерывных и безбарьерных благоустроенных маршрутов по всем видам территорий населенного пункта;

- требования к благоустройству не связаны с градостроительным процессом в поселении, с объемами строительства - современное правовое регулирование благоустройства исключает деятельность по благоустройству территорий из сферы градостроительной деятельности и относит ее только к муниципальным вопросам, что порождает множество проблем, начиная от существования двух параллельных систем разрешений: на строительство и на осуществление земляных работ.

Вышеуказанные проблемы являются главным препятствием на пути к правовому установлению взаимосвязи между формированием комфортной городской среды и сферами благоустройства населенных пунктов, прежде всего, в связи с тем, что современное благоустройство в России урегулировано как точечное размещение отдельных элементов благоустройства на некоторых ограниченных территориях и не связано с формированием именно городской среды.

Общественное участие (участие гражданского общества) в решении местных вопросов и общественный контроль

Под гражданским обществом обычно понимается система негосударственных организаций, учреждений, объединений, союзов, институтов, политических партий и любых иных неправительственных

структур, а также граждан, взаимодействующих с государством и между собой на равноправной основе, а в идеале контролирующих государство⁴.

Как мы видим, весьма весомую часть гражданского общества составляют именно различные виды некоммерческих организаций.

Современное правовое регулирование в России института общественного участия в благоустройстве предполагает большую нацеленность на граждан как субъектов такого участия. Однако различные некоммерческие организации города являются гораздо более мощным инициатором выражения мнения граждан и широкое привлечение к благоустройству различного рода городских организаций способно обеспечивать более широкий учет общественных интересов при благоустройстве.

Согласно Гражданскому кодексу РФ⁵ некоммерческие организации⁶ делятся на две группы некоммерческие корпоративные организации и некоммерческие унитарные организации. При этом некоммерческими корпоративными организациями признаются организации, учредители (участники) которых приобретают право участия (членства) в них. Некоммерческими унитарными организациями признаются организации, не имеющие членства.

Так, некоммерческие корпоративные организации создаются в организационно-правовых формах потребительских кооперативов, к которым относятся в том числе жилищные, жилищно-строительные и гаражные кооперативы, общественных организаций, к которым относятся в том числе политические партии и созданные в качестве юридических лиц профессиональные союзы, территориальные общественные самоуправления, ассоциаций (союзов), к которым относятся в том числе некоммерческие партнерства, саморегулируемые организации, объединения работодателей,

⁴ Например, Н.И. Матузов, А.В. Малько. Теория государства и права. М.: Издательство «Дело». 2009. С. 104.

⁵ Статья 50, также параграфы 6 и 7.

⁶ Некоммерческими являются организации, не имеющие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющие полученную прибыль между участниками.

объединения профессиональных союзов, кооперативов и общественных организаций, торгово-промышленные палаты, нотариальных и адвокатских палат, товариществ собственников недвижимости, к которым относятся в том числе товарищества собственников жилья, казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, а также общин коренных малочисленных народов Российской Федерации или иных формах, предусмотренных федеральными законами.

Некоммерческие унитарные организации могут быть созданы в организационно-правовой форме общественных движений, фондов, учреждений, в том числе частных и автономных некоммерческих организаций.

Положение вышеуказанных форм зачастую регулируется отдельными федеральными законами, в частности:

- Федеральный закон от 12.01.1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях";

- Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ "Об общественных объединениях";

- Федеральный закон от 11 июля 2001 года N 95-ФЗ "О политических партиях";

- Федеральный закон от 03.11.2006 N 174-ФЗ "Об автономных учреждениях";

- Федеральный закон от 01.12.2007 N 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях";

- Федеральный закон от 26 сентября 1997 года N 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях";

- Федеральный закон от 11 августа 1995 года N 135-ФЗ "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях";

- Жилищный кодекс РФ;

- Градостроительный кодекс РФ.

При этом одна часть нормативных правовых актов, регулирующих общественное участие в решение государственных и местных вопросов, а также федеральных актов в области благоустройства допускает такое участие для всех некоммерческих организаций, другая часть – сужает возможность такого участия до «общественных организаций» (объединений), которые являются только одним из видов некоммерческих организаций.

Согласно Федеральному закону от 12.01.1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" общественными организациями (объединениями) признаются добровольные объединения граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей. Правовой статус общественных организаций (объединений) урегулирован отдельным Федеральным законом от 19.05.1995 N 82-ФЗ "Об общественных объединениях", согласно которому под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. Право граждан на создание общественных объединений реализуется как непосредственно путем объединения физических лиц, так и через юридические лица - общественные объединения.

Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм:

- общественная организация;
- общественное движение;
- общественный фонд;
- общественное учреждение;
- орган общественной самодеятельности;
- политическая партия.

Как мы видим, Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ "Об общественных объединениях" еще больше сужает понятие «общественная организация», понимая под такой организацией только один из видов общественных объединений. Согласно рассматриваемому закону общественной организацией является основанное **на членстве** общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан. Членами общественной организации в соответствии с ее уставом могут быть физические лица и юридические лица - общественные объединения, если иное не установлено законами об отдельных видах общественных объединений.

Представляется, что описанное сужение общественного участия до конкретных организационно-правовых форм не позволяет привлекать к участию в благоустройстве наиболее широкий круг городских сообществ.

Реализация приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды»

Рассматривая регулирование приоритетного проекта "Формирование комфортной городской среды" в целом, следует отметить ту же проблему отсутствия связи между процессами благоустройства и требованиями иных областей правового регулирования, включая земельное законодательства и законодательство об общественном участии в местном самоуправлении и общественном контроле:

1. Правила предоставления федеральных субсидий в ряде случаях не различают двух различных форм общественного участия – общественные обсуждения и публичные слушания, не устанавливая четко, в каких случаях какая из названных форм допустима.

2. Правила предоставления субсидий основным объектом своего регулирования имеют субсидирование благоустройства дворовой территории, под которой понимается *«совокупность территорий, прилегающих к многоквартирным домам, с расположенными на них объектами,*

предназначенными для обслуживания и эксплуатации таких домов, и элементами благоустройства этих территорий, в том числе парковками (парковочными местами), тротуарами и автомобильными дорогами, включая автомобильные дороги, образующие проезды к территориям, прилегающим к многоквартирным домам». Таким образом, дворовая территория не описаны через признаки земельного участка, эта проблема отмечалась выше.

3. Аналогичная проблема имеется и в отношении понятия «общественные территории», под которыми понимаются *«территорий муниципальных образований, в том числе территорий муниципальных образований соответствующего функционального назначения (площадей, набережных, улиц, пешеходных зон, скверов, парков, иных территорий)»*, Данное понятие также не соотнесено ни с границами земельных участков, а также и с понятием «территория общего пользования». Соответственно, не ясно как соотносятся "общественные территории" с территориями общего пользования (парками, набережными, улицами, площадями), а также как и чем определяются границы "общественных территорий".

4. В отношении трудового и финансового участия общественности в мероприятиях по благоустройству дворовых территорий Правила предоставления субсидий также используют понятие участие «заинтересованных лиц», под которыми понимаются *«собственники помещений в многоквартирных домах, собственники иных зданий и сооружений, расположенных в границах дворовой территории, подлежащей благоустройству»*. Возникает двойная проблема, во-первых, если границы дворовой территории, как выше указывалось, точно не определены, то неясно собственники помещений каких именно зданий вправе принимать участие в голосовании относительно такой дворовой территории. Во-вторых, перечисленными категориями перечень заинтересованных лиц на практике не ограничивается, например, из него выпадают арендаторы в зданиях, сооружениях, находящихся в публичной собственности, а также наниматели

жилых помещений, в том числе по договорам социального найма или договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, хотя все эти лица собственно и являются «конечными потребителями» благоустроенной дворовой территории.

5. При осуществлении благоустройства не учитывается и не регулируется взаимосвязь между правилами благоустройства и муниципальными программами по благоустройству, с одной стороны, и нормативами градостроительного проектирования и правилами землепользования и застройки, с другой стороны, которые могут содержать положения, ограничивающие или вовсе пресекающие планируемое благоустройство.

Соответственно, благоустраивается не территория населенного пункта, а отдельные точки города, что не может повысить привлекательность для граждан облика населенного пункта в целом.

2. Федеральное правовое регулирование вовлечения населения в благоустройство дворовых территорий и развитие комфортной городской среды

2.1. Федеральное правовое регулирование вовлечения населения в благоустройство дворовых территорий и развитие комфортной городской среды на уровне федеральных законов

Общее федеральное правовое регулирование вопросов вовлечения населения в благоустройство на уровне федеральных законов осуществляется:

- Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее также – ФЗ № 131);

- Федеральным законом от 21.07.2014 № 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" (далее также – ФЗ № 212).

ФЗ № 131 устанавливает право и формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления. Среди форм такого участия названы, в том числе:

- сход граждан, в том числе сход, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования;
- территориальное общественное самоуправление
- публичные слушания;
- общественные обсуждения;
- собрание граждан
- опрос граждан.

**Таблица 1 – Краткая характеристика форм непосредственного участия населения в осуществлении
местного самоуправления**

№	Форма	Случаи осуществления	Возможность использования формы при благоустройстве
1	Сход граждан	1) по вопросу изменения границ поселения (муниципального района); 2) по вопросам, преобразования указанного поселения; 3) по вопросу об образовании представительного органа поселения, о его численности и сроке полномочий; 4) по вопросу о введении и об использовании средств самообложения граждан; 5) в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, в целях выдвижения инициативы населения по вопросам, связанным с организацией и осуществлением местного самоуправления; 6) в поселении, расположенном на территории с низкой плотностью сельского населения или в труднодоступной местности, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек, по вопросу об упразднении поселения	-
2	Сход, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования	осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования	Частично возможно
3	Территориальное общественное самоуправление (посредством проведения собраний и конференций граждан, а также	1. К исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, относятся, в т.ч.: 1) установление структуры органов территориального общественного самоуправления; 2) определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления; 3) утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного	+

	<p>посредством создания органов территориального общественного самоуправления)</p>	<p>самоуправления и отчета о ее исполнении;</p> <p>2. Собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, принимают решения по вопросам, отнесенным к его компетенции уставом территориального общественного самоуправления.</p> <p>3. Органы территориального общественного самоуправления:</p> <p>1) представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;</p> <p>2) обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;</p> <p>3) могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;</p> <p>4) вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов.</p>	
4	<p>Публичные слушания</p>	<p>Обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения.</p> <p>На публичные слушания обязательно должны выноситься:</p> <p>1) проект устава муниципального образования или изменений в него;</p> <p>2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;</p> <p>3) проект стратегии социально-экономического развития муниципального образования;</p> <p>4) вопросы о преобразовании муниципального образования.</p> <p>5) проект генерального плана;</p> <p>6) проектам правил землепользования и застройки;</p> <p>7) проект планировки территории, проектам межевания территории;</p> <p>8) проект правил благоустройства территорий;</p> <p>9) проект решений о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, проектам решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;</p>	+

		10) вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки	
5	Общественные обсуждения	Нормы отсутствуют	+
6	Собрание граждан	1. Обсуждение любых вопросов местного значения. 2. Информирование населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления	+
7	Опрос граждан	По инициативе органов власти с целью выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления, а также органами государственной власти	Частично возможно

Кроме того, ФЗ № 131 (статья 33) содержит важную норму о том, что граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления на принципах законности и добровольности **в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации.**

Из описанных ФЗ № 131 форм наиболее подходящей для привлечения общественности к участию в благоустройстве представляется форма территориального общественного самоуправления (далее – ТОС). Однако, существуют проблемы с привлечением ТОС финансирования благоустройства. В соответствии со статьей 27 ФЗ № 131 органы ТОС могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета. Однако, в правоприменительной практике сложилась ситуация невозможности введения решением ТОС целевых взносов для граждан - жителей территории ТОС на благоустройство этой территории и определение размера этих взносов, в том числе если такое решение принимается конференцией жителей. Подобные решения однозначно оцениваются судами, в том числе и высшими, как незаконные и подлежат отмене.

Например, Определением Верховного Суда Российской Федерации от 26 октября 2011 года № 51-Впр11-13 по заявлению прокурора г. Барнаула Алтайского края к территориальному общественному самоуправлению микрорайона «Лесная поляна» поселка Лесной Индустриального района г. Барнаула признаны незаконными положения Устава данного ТОС, предусматривающие введение целевых взносов граждан - жителей микрорайона на благоустройство территории, определение размера этих взносов решением конференции граждан, которое с момента вступления в силу является обязательным для всех граждан - жителей микрорайона, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей,

ведущих деятельность на территории микрорайона. При этом Верховный Суд Российской Федерации отметил, что федеральным законодательством не предусмотрена обязанность граждан - жителей микрорайона внесения соответствующих взносов. Кроме того, поскольку ТОС является одной из форм осуществления населением местного самоуправления и является некоммерческой организацией, издавать какие-либо акты, затрагивающие права неопределенного круга лиц, ТОС не наделено.

В связи с этим законодательно отсутствует возможность организовать привлечение частного финансирования на благоустройство через ТОС, во всяком не случае не в виде каких-либо обязательных платежей.

ФЗ № 212 устанавливает дополнительные возможности участия гражданского общества в процессах благоустройства, поскольку под общественным контролем в ФЗ № 212 понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

В перечень субъектов общественного контроля согласно ФЗ № 212 входят:

- 1) Общественная палата Российской Федерации;
- 2) общественные палаты субъектов Российской Федерации;
- 3) общественные палаты (советы) муниципальных образований;
- 4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Также для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, могут создаваться:

- 1) общественные наблюдательные комиссии;
- 2) общественные инспекции;
- 3) группы общественного контроля;
- 4) иные организационные структуры общественного контроля.

ФЗ № 212 устанавливает следующие формы общественного контроля:

- **общественный мониторинг,**
- **общественная проверка,**
- **общественная экспертиза,**
- **общественные обсуждения;**

- **общественные (публичные) слушания** – при этом общественные обсуждения и общественные (публичные) слушания отличаются друг от друга, по сути, только формой их проведения, публичные слушания проводятся только очно, в то время как общественные обсуждения могут проводиться и удаленно.

Таблица 2 – Краткая характеристика форм общественного контроля

№	Форма	Установленные особенности	Возможность использования формы при благоустройстве
1	Общественный мониторинг	<p>1. Постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.</p> <p>2. Организаторы – общественные палаты всех уровней, общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации.</p>	+
2	Общественная проверка	<p>1. В случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами⁷.</p> <p>2. С целью сбора и анализа информации, проверки фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.</p> <p>3. Ограничена сроком – 30 дней.</p> <p>4. Может проводиться с участием общественного инспектора – это гражданин, привлеченный на общественных началах для проведения общественной проверки.</p>	-
3	Общественная экспертиза	<p>1. Это анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия,</p>	-

⁷ В части общественных проверок в сфере благоустройства такие федеральные законы отсутствуют.

		<p>проверка соответствия таких актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций</p> <p>2. Ограничена сроком – 120 дней.</p>	
4	Общественные (публичные) слушания	<p>1. Это собрание граждан, организуемое субъектом общественного контроля, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, органами государственной власти и органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, для обсуждения вопросов, касающихся деятельности указанных органов и организаций и имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.</p> <p>2. Проводится по вопросам государственного и муниципального управления в сферах охраны окружающей среды, закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в других сферах в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.</p>	+
5	Общественные обсуждения	<p>1. Это публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц указанных органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением.</p>	+

Таким образом, ФЗ № 212 устанавливает широкие дополнительные возможности участия гражданского общества в процессах благоустройства, в виде общественного контроля. К сожалению, регулирование отдельных форм такого контроля является ограничивающим возможность их применения в части участия населения в благоустройстве. Так, широко применяемый инструмент общественных обсуждений имеет один несомненный минус – его результаты не являются обязательными для органов местного самоуправления, в связи с чем данный инструмент, по сути, сведен к обычному опросу, выявлению мнений граждан, которые эффективны не на заключенном этапе принятия документов в сфере благоустройства, а скорее, на начальном этапе – при разработке таких документов. Другой инструмент общественного контроля – общественная проверка – мог бы быть весьма эффективен, но, к сожалению, законодательством строго ограничены случаи проведения общественной проверки: только в случаях, предусмотренных федеральными законами. В части общественных проверок в сфере благоустройства такие федеральные законы отсутствуют, соответственно, и применение данного инструмента невозможно.

ФЗ № 212 также содержит важную норму о том, что общественный контроль может осуществляться в любых иных формах, не противоречащих законодательству, а также допускаются иные формы взаимодействия «институтов гражданского общества» с государственными органами и органами местного самоуправления. При этом субъекты общественного контроля могут наделяться иными правами и нести иные обязанности помимо предусмотренных настоящим ФЗ № 212.

Федеральное правовое регулирование приоритетного проекта "Формирование комфортной городской среды" в части вовлечения населения в благоустройство дворовых территорий и развитие комфортной городской среды

Федеральное регулирование реализации приоритетного проекта "Формирование комфортной городской среды" в части регулирования участия граждан и гражданского общества в процессах благоустройства базируется на следующих положениях "Паспорта приоритетного проекта "Формирование комфортной городской среды", утвержденного протоколом президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 18.04.2017 № 5 (далее – Паспорт приоритетного проекта)⁸:

1) в перечень основных обязательных мероприятий из Комплекса первоочередных мероприятий по формированию комфортной городской среды включено проведение благоустройства объектов городской среды, **«отобранных по результатам общественного обсуждения с населением соответствующего муниципального образования»;**

2) в состав Комплекса первоочередных мероприятий по формированию комфортной городской среды рекомендовано включить:

- создание инструментов общественного контроля **реализации** проектов по благоустройству (принятие в муниципалитетах соответствующих порядков).
- поощрение проектов по благоустройству, инициированных гражданами.
- создание инструментов софинансирования проектов благоустройства гражданами (принятие соответствующих актов в муниципалитетах).

3) формирование индекса качества городской среды должно происходить по таким основным параметрам, как

- наличие инструментов общественного контроля и участия горожан в развитии муниципалитета,
- вовлеченность граждан в реализацию проектов по благоустройству,
- отбор и реализация проектов, инициированных гражданами и иные мероприятия.

⁸ Положения Паспорта приоритетного проекта распространяются только на муниципальные образования, в состав которых входят населенные пункты с численностью населения свыше 1000 человек.

4) оценка качества городской среды должна происходить с обязательным участием граждан, экспертов.

5) принятие (актуализация) новых современных правил благоустройства, соответствующих федеральным методическим рекомендациям, в том числе предусматривающих формирование муниципальных программ создания современной городской среды с учетом мнения граждан, территориального общественного самоуправления, реализацию механизма поддержки мероприятий по благоустройству, инициированных гражданами, финансового и (или) трудового участия граждан и организаций в реализации указанных мероприятий, инструменты общественного контроля за реализацией мероприятий и т.д.

Таким образом, Паспорт приоритетного проекта заложил следующие направления общественного участия в благоустройстве:

- **возможность инициации проектов благоустройства населением;**
- **отбор проектов благоустройства путем общественного обсуждения с населением;**
- **осуществление общественного контроля при реализации проектов благоустройства;**
- **софинансирование проектов благоустройства населением;**
- **необходимость принятия (актуализации) правил благоустройства в соответствии с федеральными методическими рекомендациями, предусматривающими все вышеуказанные направления;**
- **возможность привлечения к благоустройству не только граждан, но и «организаций».**

Федеральное регулирование реализации приоритетного проекта "Формирование комфортной городской среды" в части участия гражданского общества в процессах благоустройства также базируется на следующих положениях постановления Правительства РФ от 10.02.2017 г. № 169 «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из

федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды» (далее – Правила предоставления субсидий):

1. Выделение субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации стандартно зависит от уровня бюджетной обеспеченности соответствующего субъекта. Для выделения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации требуется:

1) в отношении субъектов Российской Федерации, *уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых менее или равен 1, за исключением г. Севастополя:*

а) проведение общественного обсуждения в порядке, установленном органом местного самоуправления, проектов муниципальных программ формирования современной городской среды на 2018 - 2022 годы;

Проекты муниципальных программ, представляемых на общественное обсуждение, должны содержать следующую информацию:

- адресный перечень всех дворовых территорий, нуждающихся в благоустройстве и подлежащих благоустройству исходя из минимального перечня работ по благоустройству, финансируемых за счет федеральной субсидии, куда вошли ремонт дворовых проездов, обеспечение освещения дворовых территорий, установка скамеек, урн (очередность благоустройства определяется в порядке поступления предложений заинтересованных лиц об их участии в выполнении указанных работ);

- адресный перечень всех общественных территорий, нуждающихся в благоустройстве и подлежащих благоустройству;

- адресный перечень объектов недвижимого имущества (включая объекты незавершенного строительства) и земельных участков, находящихся в собственности (пользовании) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые подлежат благоустройству не позднее 2020 года за счет средств указанных лиц в соответствии с заключенными соглашениями с органами местного самоуправления;⁹

⁹ Согласно письму Минстроя от 24 октября 2017 г. N 38239-АЧ/06 в случае, если дворовая или общественная территория, нуждающаяся в благоустройстве «образована земельными участками, находящимися полностью

- мероприятия по инвентаризации уровня благоустройства индивидуальных жилых домов и земельных участков, предоставленных для их размещения, с заключением по результатам инвентаризации соглашений с собственниками (пользователями) указанных домов (собственниками (землепользователями) земельных участков) об их благоустройстве не позднее 2020 года в соответствии с требованиями утвержденных в муниципальном образовании правил благоустройства.

б) проведение органами местного самоуправления муниципальных образований с численностью населения свыше 20 тыс. человек в порядке, установленном правовым актом органа местного самоуправления, голосования по отбору общественных территорий, подлежащих в рамках реализации муниципальных программ на 2018 - 2022 годы благоустройству в первоочередном порядке в 2018 году и по решению органа местного самоуправления - в 2019 году;

в) проведение общественных обсуждений органами местного самоуправления правил благоустройства территорий муниципальных образований, в состав которых входят населенные пункты с численностью населения свыше 1000 человек.

2) в отношении субъектов Российской Федерации, *уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых более 1 и которые в рамках государственных программ субъектов Российской Федерации на 2017 год осуществляют финансирование расходных обязательств, возникающих при выполнении в 2017 году органами местного самоуправления муниципальных программ:*

а) проведение общественного обсуждения проектов муниципальных программ формирования современной городской среды на 2017 год;

или частично в частной собственности, то с собственниками земельных участков целесообразно заключить соглашения в целях определения конкретных мероприятий, которые должны быть проведены в отношении указанного объекта для приведения его в нормативное состояние и сроки их реализации. Вместе с тем, если собственник объекта отказывается или уклоняется от заключения соглашения, то муниципалитет вправе обратиться в суд для заключения такого соглашения в судебном порядке.». **Реальная судебная практика по данному вопросу в России пока не сложилась.**

б) проведение общественного обсуждения проектов муниципальных программ формирования современной городской среды на 2018 - 2022 годы в порядке, установленном органом местного самоуправления;

в) проведение органами местного самоуправления муниципальных образований с численностью населения свыше 20 тыс. человек в порядке, установленном правовым актом органа местного самоуправления, голосования по отбору общественных территорий, подлежащих в рамках реализации муниципальных программ на 2018 - 2022 годы благоустройству в первоочередном порядке в 2018 году и по решению органа местного самоуправления - в 2019 году.

3) *в отношении г. Севастополя, а также субъектов Российской Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых более 1 и которые в рамках государственных программ субъектов Российской Федерации на 2017 год осуществляют реализацию мероприятий по благоустройству территорий муниципальных образований и (или) финансирование расходных обязательств, возникающих при выполнении в 2017 году органами местного самоуправления муниципальных программ:*

а) проведение общественного обсуждения (публичных слушаний) (срок обсуждения - не менее 30 дней со дня опубликования) проекта государственной программы субъекта Российской Федерации на 2017 и ее утверждение с учетом результатов общественного обсуждения (публичных слушаний). При этом эта государственная программа должна содержать следующую информацию:

- условия о форме участия (финансовом и (или) трудовом) заинтересованных лиц в реализации мероприятий по благоустройству дворовой территории в рамках минимального перечня работ по благоустройству, в том

числе о доле такого участия¹⁰, в случае принятия субъектом Российской Федерации решения об установлении указанного условия;

- условия о финансовом и (или) трудовом участии заинтересованных лиц в реализации мероприятий по благоустройству дворовой территории в рамках дополнительного перечня работ по благоустройству, финансируемых за счет федеральной субсидии, куда вошли оборудование детских и (или) спортивных площадок, автомобильных парковок, озеленение территорий, иные виды работ, в том числе о доле такого участия¹¹;

- порядок аккумулирования и расходования средств заинтересованных лиц, направляемых на выполнение минимального и дополнительного перечней работ по благоустройству дворовых территорий, и механизм контроля за их расходованием, а также порядок финансового и (или) трудового участия граждан в выполнении указанных работ (в случае принятия субъектом Российской Федерации решения о таком участии)¹²;

- порядок разработки, обсуждения с заинтересованными лицами и утверждения дизайн-проекта благоустройства дворовой территории, входящей в государственную программу субъекта Российской Федерации на 2017 год;

- перечень общественных территорий, подлежащих благоустройству в 2017 году, с перечнем видов работ, планируемых к выполнению, в том числе с включением не менее одной общественной территории, отобранной с учетом результатов общественного обсуждения (публичных слушаний);

- адресный перечень многоквартирных домов, дворовые территории которых были отобраны и подлежат благоустройству в 2017 году. Включение

¹⁰ Определяется как процент от стоимости мероприятий по благоустройству дворовой территории.

¹¹ Определяется аналогичным образом.

¹² При этом указанный порядок должен предусматривать открытие унитарным предприятием, или бюджетным учреждением, или организацией, уполномоченными органом государственной власти субъекта Российской Федерации (далее - уполномоченное предприятие), счетов для перечисления таких средств в российских кредитных организациях, величина собственных средств (капитала) которых составляет не менее 20 млрд. рублей, либо в органах казначейства, необходимость перечисления средств в установленные сроки, а также необходимость ведения уполномоченным предприятием учета поступающих средств в отношении многоквартирных домов, дворовые территории которых подлежат благоустройству, ежемесячное опубликование указанных данных на сайте субъекта Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и направление их в этот же срок в адрес комиссии.

дворовой территории в государственную программу субъекта Российской Федерации на 2017 год без решения заинтересованных лиц не допускается;

б) опубликование порядка и сроков представления, рассмотрения и оценки предложений собственников помещений в многоквартирных домах, собственников иных зданий и сооружений, расположенных в границах дворовой территории, подлежащей благоустройству, о включении дворовой территории в государственную программу субъекта Российской Федерации на 2017 год исходя из даты представления таких предложений и при условии их соответствия установленным требованиям, оформленных в соответствии с законодательством Российской Федерации в виде протоколов общих собраний собственников помещений в каждом многоквартирном доме, решений собственников каждого здания и сооружения, расположенных в границах дворовой территории;

в) опубликование порядка общественного обсуждения (публичных слушаний) проекта государственной программы субъекта Российской Федерации на 2017 год;

г) опубликование порядка и сроков представления, рассмотрения и оценки предложений граждан и организаций о включении в государственную программу субъекта Российской Федерации на 2017 год общественной территории, подлежащей благоустройству в 2017 году;

д) подготовка и утверждение с учетом обсуждения с представителями заинтересованных лиц дизайн-проектов благоустройства каждой дворовой территории, входящей в государственную программу субъекта Российской Федерации на 2017 год, и дизайн-проекта благоустройства общественной территории;

е) проведение общественных обсуждений (публичных слушаний) и утверждение (корректировка) с учетом их результатов правил благоустройства территорий;

ж) утверждение государственной программы (подпрограммы) субъекта Российской Федерации на 2018 - 2022 годы, включающей следующую информацию:

- адресный перечень всех дворовых территорий, нуждающихся в благоустройстве (с учетом их физического состояния) и подлежащих благоустройству в указанный период исходя из минимального перечня работ по благоустройству (очередность благоустройства определяется в порядке поступления предложений заинтересованных лиц об их участии в выполнении указанных работ);

- адресный перечень объектов недвижимого имущества (включая объекты незавершенного строительства) и земельных участков, находящихся в собственности (пользовании) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые подлежат благоустройству не позднее 2020 года за счет средств указанных лиц в соответствии с заключенными соглашениями;

- мероприятия по инвентаризации уровня благоустройства индивидуальных жилых домов и земельных участков, предоставленных для их размещения, с заключением по результатам инвентаризации соглашений с собственниками (пользователями) указанных домов (собственниками (землепользователями) земельных участков) об их благоустройстве не позднее 2020 года в соответствии с требованиями утвержденных правил благоустройства территории;

з) организация в целях учета общественного мнения и в случае, если принято соответствующее решение субъектом Российской Федерации, проведения голосования по отбору общественных территорий, подлежащих благоустройству в первоочередном порядке в 2018 году и по решению органа государственной власти субъекта Российской Федерации - в 2019 году в соответствии с государственной программой (подпрограммой) субъекта Российской Федерации на 2018 - 2022 годы, в населенных пунктах, расположенных в субъекте Российской Федерации, в порядке, установленном нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, а также утверждение изменений, которые вносятся в государственную программу

(подпрограмму) субъекта Российской Федерации на 2018 - 2022 годы, по результатам такого голосования.¹³

Рассматриваемые Правила предоставления субсидий также предусматривают требования, которые должны быть установлены правилами выделения субсидий из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам в целях финансирования муниципальных программ на 2017 год, в части регулирования участия гражданского общества в процессах благоустройства, среди которых:

1) условия о форме участия (финансовом и (или) трудовом) собственников помещений в многоквартирных домах, собственников иных зданий и сооружений, расположенных в границах дворовой территории, подлежащей благоустройству, в реализации мероприятий по благоустройству дворовой территории в рамках минимального перечня работ по благоустройству, в том числе о доле такого участия;

2) условия о финансовом и (или) трудовом участии заинтересованных лиц в реализации мероприятий по благоустройству дворовых территорий в рамках дополнительного перечня работ по благоустройству, в том числе о доле такого

¹³ При этом нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации и (или) муниципальный должен содержать следующие обязательные условия организации и проведения вышеуказанного голосования:

а) создание и возложение функций по организации голосования по отбору общественных территорий на общественные комиссии из представителей органов местного самоуправления, политических партий и движений, общественных организаций и иных лиц;

б) участие в голосовании по отбору общественных территорий граждан Российской Федерации, имеющих паспорт гражданина Российской Федерации или иной документ, удостоверяющий в установленном порядке личность в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, и проживающих на территории населенного пункта, в котором осуществляется такое голосование;

в) организация приема предложений органами государственной власти субъекта Российской Федерации или органами местного самоуправления в течение не менее 30 дней со дня начала приема таких предложений;

г) утверждение и опубликование в СМИ органом власти перечня общественных территорий, сформированного для проведения общественной комиссией голосования по отбору общественных территорий, в течение 5 рабочих дней со дня завершения приема предложений;

д) опубликование в СМИ дизайн-проектов благоустройства общественных территорий, предусмотренных вышеуказанным перечнем, включающих в том числе описание предлагаемых мероприятий по благоустройству, в целях ознакомления с ними всех заинтересованных лиц в течение не менее 15 календарных дней;

е) проведение голосования по отбору общественных территорий из общественных территорий, предусмотренных вышеуказанным перечнем, не позднее 7 дней со дня истечения срока, установленного пунктом «д»;

ж) предоставление результатов такого голосования в уполномоченный орган местного самоуправления для учета указанных результатов при утверждении (корректировке) государственной программы или муниципальной программы.

участия, либо о принятии решения о предоставлении полномочий органам местного самоуправления по определению такого условия в муниципальных программах;

3) включение в соглашение о предоставлении субсидии из бюджета субъекта Российской Федерации с муниципальными образованиями - получателями такой субсидии рекомендации главам местных администраций обеспечить привлечение к выполнению работ по благоустройству дворовых территорий студенческих строительных отрядов;

4) обязательства муниципальных образований - получателей субсидии, включающие:

а) наличие в утвержденной с учетом результатов общественного обсуждения муниципальной программе на 2017 год следующей информации:

- форма участия (финансовое и (или) трудовое) и доля участия заинтересованных лиц в выполнении минимального перечня работ по благоустройству дворовых территорий (в случае, если субъектом Российской Федерации принято решение о таком участии);

- форма участия (финансовое и (или) трудовое) и доля участия заинтересованных лиц в выполнении дополнительного перечня работ по благоустройству дворовых территорий в размере, установленном субъектом Российской Федерации либо органом местного самоуправления, если полномочие по определению формы и доли участия передано субъектом Российской Федерации органу местного самоуправления;

- порядок аккумулирования и расходования средств заинтересованных лиц, направляемых на выполнение минимального и дополнительного перечней работ по благоустройству дворовых территорий, и механизм контроля за их расходованием, а также порядок и форма участия (финансовое и (или)

трудовое) граждан в выполнении указанных работ (в случае принятия субъектом Российской Федерации решения о таком участии)¹⁴.

- порядок разработки, обсуждения с заинтересованными лицами и утверждения дизайн-проектов благоустройства дворовых территорий, включенных в муниципальную программу на 2017 год;

- перечень общественных территорий, подлежащих благоустройству в 2017 году, с перечнем видов работ, планируемых к выполнению, в том числе с включением не менее одной общественной территории, отобранной с учетом результатов общественного обсуждения;

- адресный перечень многоквартирных домов, дворовые территории которых были отобраны в соответствии с требованиями законодательства и подлежат благоустройству в 2017 году. При этом Включение дворовой территории в муниципальную программу на 2017 год без решения заинтересованных лиц не допускается;

б) принятие порядка и сроков представления, рассмотрения и оценки предложений заинтересованных лиц о включении дворовой территории в муниципальную программу на 2017 год исходя из даты представления таких предложений и при условии их соответствия установленным требованиям, оформленных в соответствии с законодательством Российской Федерации в виде протоколов общих собраний собственников помещений в каждом многоквартирном доме, решений собственников каждого здания и сооружения, расположенных в границах дворовой территории, содержащих в том числе следующую информацию:

¹⁴ При этом указанный порядок должен предусматривать открытие муниципальным унитарным предприятием или бюджетным учреждением или организацией, уполномоченными органом местного самоуправления (далее - уполномоченное предприятие), счетов для перечисления таких средств в российских кредитных организациях, величина собственных средств (капитала) которых составляет не менее 20 миллиардов рублей, либо в органах казначейства, необходимость перечисления средств в установленные сроки, а также необходимость ведения уполномоченным предприятием учета поступающих средств в отношении многоквартирных домов, дворовые территории которых подлежат благоустройству, ежемесячное опубликование указанных данных на сайте органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и направление их в этот же срок в адрес общественной комиссии.

- форма участия (финансовое и (или) трудовое) и доля участия заинтересованных лиц в реализации мероприятий по благоустройству дворовой территории (в случае, если субъектом Российской Федерации принято решение о таком участии);

- представитель (представители) заинтересованных лиц, уполномоченных на представление предложений, согласование дизайн-проекта благоустройства дворовой территории, а также на участие в контроле за выполнением работ по благоустройству дворовой территории, в том числе промежуточном, и их приемке;

в) принятие порядка общественного обсуждения проекта муниципальной программы на 2017 год, предусматривающего в том числе формирование общественной комиссии из представителей органов местного самоуправления, политических партий и движений, общественных организаций, иных лиц для организации такого обсуждения, проведения оценки предложений заинтересованных лиц, а также для осуществления контроля за реализацией программы после ее утверждения в установленном порядке;

г) принятие порядка и сроков представления, рассмотрения и оценки предложений граждан и организаций о включении в муниципальную программу на 2017 год общественной территории, подлежащей благоустройству в 2017 году;

д) утверждение с учетом обсуждения с представителями заинтересованных лиц дизайн-проекта благоустройства каждой дворовой территории, включенной в муниципальную программу на 2017 год, а также дизайн-проекта благоустройства общественной территории.

В отношении субсидий из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам на осуществление реализации мероприятий по благоустройству территорий муниципальных образований и (или) финансирование расходных обязательств, возникающих при выполнении в 2017 году органами местного самоуправления муниципальных программ требования о форме и доле участия (финансовом и

(или) трудовом) собственников помещений в многоквартирных домах, собственников иных зданий и сооружений в реализации мероприятий по благоустройству дворовой территории в рамках минимального и дополнительного перечня работ по благоустройству, о порядке аккумулирования и расходования средств таких заинтересованных лиц, и о порядке разработки, обсуждения с заинтересованными лицами дизайн-проекта благоустройства дворовой территории, входящей в государственную программу субъекта Российской Федерации на 2017 год, должны содержаться в правилах распределения названных субсидий.

Таким образом, рассматриваемые Правила предоставления субсидий дополнили направления общественного участия в благоустройстве следующими позициями:

1) использование общественных обсуждений¹⁵ и общественных обсуждений (публичных слушаний)¹⁶ при принятии программа по благоустройству и правил благоустройства¹⁷

2) голосование населения по вопросу отбора общественных территорий для первоочередного благоустройства¹⁸;

3) благоустройство дворовых территорий после решения заинтересованных лиц (оформляется в виде протоколов общих собраний собственников помещений в каждом многоквартирном доме, решений собственников каждого здания и сооружения, расположенных в границах дворовой территории) и в порядке поступления предложений

¹⁵ При принятии муниципальных программ формирования современной городской среды (а для ряда субъектов РФ. Норма действует в отношении г. Севастополя, а также субъектов Российской Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых более 1 и которые в рамках государственных программ субъектов Российской Федерации на 2017 год осуществляют реализацию мероприятий по благоустройству территорий муниципальных образований и (или) финансирование расходных обязательств, возникающих при выполнении в 2017 году органами местного самоуправления муниципальных программ.

¹⁶ При принятии соответствующих государственных программ субъектов РФ.

¹⁷ При принятии современных правил благоустройства, соответствующих федеральным методическим рекомендациям. Норма действует для населенных пунктов с численностью 1000 и более человек.

¹⁸ В муниципальных образованиях с численностью населения свыше 20 тыс. человек.

заинтересованных лиц об их участии в выполнении работ по минимальному перечню;

4) обсуждения с заинтересованными лицами дизайн-проекта благоустройства дворовой территории;

5) участие (финансовое и (или) трудовое) заинтересованных лиц в реализации мероприятий по благоустройству дворовой территории в рамках минимального и дополнительного перечней работ по благоустройству;

6) утверждение специального порядка аккумулирования и расходования средств заинтересованных лиц, направляемых на выполнение работ по благоустройству дворовых территорий, и механизм контроля за их расходованием;

7) с одной стороны, возможность привлечения к благоустройству не только граждан, но и «организаций», с другой стороны, финансовое и трудовое участие в благоустройстве дворовых территорий ограничено «заинтересованными лицами», под которыми, как выше указывалось, понимаются только *«собственники помещений в многоквартирных домах, собственники иных зданий и сооружений, расположенных в границах дворовой территории, подлежащей благоустройству»*.

Данные направления общественного участия в процессах благоустройства обязательны для случаев выделения межбюджетных субсидий, но могут быть использованы при привлечении гражданского общества к благоустройству и в иных случаях.

Общая схема этапов реализации приоритетного проекта с участием общественности представлена в таблице ___.

Таблица __. - Общая схема этапов реализации приоритетного проекта с участием общественности

Номер этапа	Наименование этапа	Содержание этапа
Этап № 1	Общественные обсуждения правил благоустройства	Правила благоустройства должны предусматривать формирование муниципальных программ благоустройства с учетом мнения граждан, территориального общественного самоуправления, реализацию механизма поддержки мероприятий по благоустройству, инициированных гражданами, финансового и (или) трудового участия граждан и организаций в реализации указанных мероприятий, инструменты общественного контроля за реализацией мероприятий
Этап № 2	Инвентаризация дворовых территорий, общественных территорий и иных объектов недвижимого имущества	Для выявления физического состояния указанных территорий и объектов – в результате: - составляется адресный перечень всех дворовых территорий, нуждающихся в благоустройстве (с учетом их физического состояния) - составляется адресный перечень всех общественных территорий, нуждающихся в благоустройстве (с учетом их физического состояния); - адресный перечень объектов недвижимого имущества и земельных участков, находящихся в собственности (пользовании) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые подлежат благоустройству не позднее 2020 года за счет средств указанных лиц в соответствии с заключенными соглашениями с органами местного самоуправления.
Этап № 3	Формирование общественной комиссии	Комиссия формируется в том числе с участием представителей политических партий и движений, общественных организаций и иных лиц для: - организации общественного обсуждения проекта муниципальной программы благоустройства; - проведения оценки предложений заинтересованных лиц; - организация голосования по отбору общественных территории, подлежащих благоустройству в первоочередном порядке; - для осуществления контроля за реализацией утвержденной муниципальной программы.
Этап № 4	Разработка муниципальной программы по благоустройству	Проект муниципальной программы должен включать перечень всех нуждающихся в благоустройстве общественных территорий и дворовых территорий, определенных по результатам инвентаризации. Программа формируется с учетом региональных программ по капитальному ремонту

		общего имущества многоквартирных домов и краткосрочных планов их реализации, ремонту и модернизации инженерных сетей для этих домов и иных объектов, расположенных на соответствующей территории.
Этап № 5	Общественные обсуждения муниципальной программы по благоустройству в части перечня дворовых территорий	Рассмотрение предложений заинтересованных лиц об их участии в благоустройстве дворовых территорий, нуждающихся в благоустройстве в целях определения очередности благоустройства таких территорий (определяется в порядке поступления предложений)
Этап № 6	Отбор общественных территорий для первоочередного благоустройства	Проведение голосования по отбору таких общественных территорий, принятым не позднее 31 декабря 2017 г.
Этап № 6.1	Организация приема предложений от заинтересованных лиц о необходимости благоустройства общественной территории	Прием предложений проводится в целях определения перечня общественных территорий, подлежащих благоустройству в первоочередном порядке
подэтап № 6.2	Формирование перечня общественных территорий для голосования	Осуществляется утверждение и опубликование в средствах массовой информации перечня общественных территорий, сформированного для проведения общественной комиссией голосования по отбору общественных территорий
подэтап № 6.3	Опубликование дизайн-проектов благоустройства общественных территорий из сформированного перечня	Обеспечение подготовки и опубликования в средствах массовой информации дизайн-проектов благоустройства общественных территорий, предусмотренных сформированным перечнем, включающих в том числе описание предлагаемых мероприятий по благоустройству
подэтап № 6.4	Проведение голосования по отбору общественных территорий из общественных территорий, предусмотренных сформированным перечнем	Результаты голосования передаются в орган местного самоуправления для учета при утверждении муниципальной программы по благоустройству
Этап № 7	Обсуждения с заинтересованными лицами дизайн-проектов благоустройства дворовых территорий и общественных территорий	Обсуждаются дизайн-проекты территорий, включенных в утвержденную муниципальную программу благоустройства.
Этап № 8	Участие в реализации благоустройства дворовой территории	Возможно трудовое или (и) финансовое участие заинтересованных лиц (собственников помещений в многоквартирных домах и иных объектах недвижимости)
Этап № 9	Приемка окончанных работ по благоустройству	С участием представителя собственников объектов недвижимости, выбранного на общем собрании

2.2. Выводы и основные проблемы федерального правового регулирования вовлечения населения в благоустройство дворовых территорий и развитие комфортной городской среды на уровне федеральных законов и иных федеральных актов

Рассматривая федеральное регулирование общественного участия в процессах благоустройства населенных пунктов, следует выделить следующие основные проблемы, представляющие собой регулятивные препятствия для развития данного института, и выявленные особенности регулирования указанных процессов:

1. Предусмотренные основными федеральными законами в рассматриваемой сфере (ФЗ № 131 и ФЗ № 212) формы участия общественности не обеспечивают эффективного участия общества в процессах благоустройства, поскольку каждая форма участия имеет свои ограничения, установленные законодательством. В связи с этим осуществление общественного участия в благоустройстве ограничено следующими формами, которые могут применяться в границах, установленных указанными федеральными законами:

- сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования;

- территориальное общественное самоуправление

- публичные слушания;

- общественные обсуждения;

- собрание граждан

- опрос граждан.

- общественный мониторинг,

- общественные обсуждения;

- общественные (публичные) слушания.

2. С другой стороны, вышеуказанные федеральные законы устанавливают, что граждане и гражданское общество вправе участвовать в

осуществлении местного самоуправления или осуществлении общественного контроля также в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации, что дает некоторую свободу в использовании новых таких форм, прямо не урегулированных законодательством. По сути, имеет место парадоксальная ситуация, когда применение новых неурегулированных на федеральном уровне форм привлечения населения к благоустройству можно оценить как более успешную стратегию, чем применение уже имеющихся форм.

3. ФЗ № 131 и ФЗ № 212 не содержат ограничений в части только индивидуального участия общественности в процессах благоустройства, при привлечении общественности к государственным или муниципальным процессам возможно как участие отдельных граждан, так и любых некоммерческих организаций граждан.

4. Нормативные акты, регулирующие привлечение населения к участию в приоритетном проекте "Формирование комфортной городской среды", установили несколько направлений, по которым для целей участия в данном проекте обязательно осуществление государственными и местными органами власти привлечения населения к благоустройству:

1) принятие регулирующих документов в области благоустройства после обсуждения с гражданами их проектов с использованием:

- общественных обсуждений и (или) публичных слушаний при принятии правил благоустройства;

- общественных обсуждений при принятии муниципальных программ по благоустройству;

- общественных обсуждений и (или) публичных слушаний при принятии государственных программ субъектов РФ по благоустройству;

- формирование общественной комиссии для проведения общественного обсуждения муниципальной программы;

2) широкое участие населения в разработке проектов благоустройства конкретных территорий с использованием:

- инициации проектов благоустройства дворовых и общественных территорий населением (путем включения соответствующих предложений в государственную и (или) муниципальную программу по благоустройству);

- отбора первоочередных проектов благоустройства дворовых территорий с учетом предложений населения;

- отбора первоочередных проектов благоустройства общественных территорий с учетом голосования населения, результатов общественного обсуждения, публичных слушаний;

- разработки, обсуждения и утверждения дизайн-проектов благоустройства дворовых и общественных территорий с участием заинтересованных лиц;

3) участие населения в реализации мероприятий по благоустройству дворовой территории с использованием:

- трудового участия заинтересованных лиц в выполнении работ по благоустройству;

- финансового участия заинтересованных лиц в выполнении работ по благоустройству;

4) общественное участие в контроле за работами по благоустройству и в приемке результатов таких работ обеспечивает участием представителя заинтересованных лиц в контроле за выполнением работ по благоустройству дворовой территории, в том числе промежуточном, и их приемке;

5) с одной стороны, возможность привлечения к благоустройству не только граждан, но и «организаций», с другой стороны, финансовое и трудовое участие в благоустройстве дворовых территорий ограничено «заинтересованными лицами».

5. Помимо вышеуказанных форм общественного участия, установленных как для любого общественного участия в публичных делах, так и

применительно к приоритетному проекту "Формирование комфортной городской среды", факторами, ограничивающими привлечение населения к благоустройству в рамках конкретного проекта благоустройства, являются требования земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности в части:

- соотношения границ дворовой территории и границ земельных участков ее составляющих, с которым связано правильное определение лиц, имеющих право разрешать использование земельного участка, в том числе и для целей благоустройства;

- предельных параметров, установленных градостроительным регламентом в составе правил землепользования и застройки применительно к земельному участку (или участкам), на котором планируется осуществление благоустройства.

2.3. Федеральное регулирование приоритетного проекта "Формирование комфортной городской среды" в части вовлечения населения в благоустройство дворовых территорий и развитие комфортной городской среды на уровне ведомственных нормативных правовых актов

Ведомственное регулирование в рассматриваемой сфере складывается из следующих нормативных правовых актов.

1. Приказ Минстроя России от 06.04.2017 № 691/пр "Об утверждении методических рекомендаций по подготовке государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды в рамках реализации приоритетного проекта "Формирование комфортной городской среды" на 2018 - 2022 годы".

Основные важные положения:

1) предусматривается некоторая увязка благоустройства с градостроительным и социально-экономическим развитием поселений, муниципальных образований:

- рекомендуется сформировать основные приоритеты государственной политики в сфере благоустройства субъекта Российской Федерации на основании приоритетов, отраженных в стратегических документах по формированию комфортной городской среды федерального уровня, стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, муниципальных образований и иных документах стратегического планирования;

- при формировании региональных программ рекомендуется осуществить анализ состояния территориального развития на территории субъекта Российской Федерации, в том числе определение перспективы развития муниципальных образований;

- в качестве этапа формирования муниципальных программ указывается проведение градостроительного анализа, который подразумевает рассмотрение формирующих городское пространство каркасов, элементы которых частично накладываются друг на друга. Градостроительный анализ может осуществляться путем привлечения профессиональных экспертов в области городской среды, а также преподавателей и студентов высших учебных заведений в рамках учебных практик, обсуждение уполномоченными органами местного самоуправления с привлечением экспертов и заинтересованных лиц из числа представителей общественности и хозяйствующих субъектов;

- при оценке конечных результатов региональной (муниципальной) программы приводится также оценка ее влияния на экономические, демографические, социальные показатели, в том числе оценка дополнительного прироста рабочих мест, оценка изменения параметров качества жизни населения.

2) общественное участие в благоустройстве рекомендуется обеспечивать с помощью следующих мер:

- открытое обсуждение общественных территорий, подлежащих благоустройству, проектов благоустройства указанных территорий, которое рекомендуется начать не позднее 15 декабря года, предшествующего году реализации программы;

- принятие всех решений, касающихся благоустройства общественных территорий, открыто и гласно, с учетом мнения жителей соответствующего муниципального образования;

- рекомендуется сформировать информационные порталы, на которых размещается вся информация о реализации региональных (муниципальных) программ;

- в общественное обсуждение вовлекаются как нынешние пользователи общественного пространства, так и потенциальные пользователи, которые также являются частью целевой аудитории. Особое внимание рекомендуется обратить на привлечение к участию в обсуждении архитекторов, студентов архитектурных высших образовательных учреждений, практикующих архитекторов и экспертов в области архитектуры и градостроительства;

- особое внимание уделяется процессу вовлечения школьников и студентов;

- рекомендуется освещать в средствах массовой информации встречи и обсуждения по наиболее значимым общественным территориям, а также организовать учет и систематизацию размещаемых материалов в целях формирования соответствующей отчетности;

- рекомендуется задействовать такие специальные механизмы и социальные технологии, как интерактивный формат обсуждения проектов по благоустройству, анкетирование, опросы, интервьюирование, картирование, проведение фокус-групп, работа с отдельными группами пользователей, организация проектных семинаров, организация проектных мастерских

(воркшопов), проведение общественных обсуждений, проведение дизайн-игр с участием взрослых и детей, организация проектных мастерских со школьниками и студентами, школьные проекты (рисунки, сочинения, пожелания, макеты), проведение оценки эксплуатации территории;

- при обсуждении и реализации региональной (муниципальной) программы рекомендуется в ходе проведения встреч и обсуждений формировать списки участников для осуществления обратной связи;

- по итогам общественных обсуждений рекомендуется формирование отчета, а также видеозаписи самого мероприятия, обеспечение его опубликования как на информационных ресурсах проекта, так и на официальном сайте органа местного самоуправления для того, чтобы граждане могли отслеживать процесс развития проекта по благоустройству общественной территории, комментировать и включаться в этот процесс на любом этапе;

- обеспечение квалифицированного участия за счет публикации достоверной и актуальной информации о проекте по благоустройству общественных территорий, о результатах предпроектного исследования, а также самого проекта благоустройства не позднее чем за 14 дней до проведения самого общественного обсуждения;

- в целях максимального учета мнения жителей по включению в муниципальную программу благоустройства дворовых и (или) общественных территорий рекомендуется не позднее 30 дней с момента опубликования проекта программы организовать пункты приема предложений граждан и организаций в местах наибольшей проходимости жителей;

- рекомендуется утверждение унифицированных форм, по которым заинтересованные лица (граждане, организации) представляют предложения;

- после завершения приема предложений рекомендуется обеспечить органом местного самоуправления утверждение и опубликование в средствах массовой информации перечня таких территорий, отобранных для проведения

голосования по общественным территориям, общественной муниципальной комиссией;

- рекомендуется обеспечение подготовки и опубликования в средствах массовой информации органами местного самоуправления дизайн-проектов благоустройства общественных территорий, отобранных для голосования;

- в течение 15 дней с момента опубликования перечня общественных территорий, отобранных для голосования, рекомендуется подготовить дизайн-проекты таких территорий, включающие в том числе описание предлагаемых мероприятий по благоустройству, в целях информирования и ознакомления с ними всех заинтересованных лиц, продолжительность которого должна составлять не менее 15 календарных дней. Дизайн-проекты могут быть подготовлены в том числе посредством проведения творческих конкурсов предметом которых может стать разработка дизайн-проектов. Рекомендуется привлекать к участию в конкурсах архитектурные и проектные бюро, студентов архитектурных высших учебных заведений, инициативных граждан, учеников общеобразовательных и художественных школ;

- главам муниципальных образований рекомендуется обеспечить выделение помещений (мест) для голосования по общественным территориям, а также определить перечень таких помещений актом главы муниципального образования;

- проведение рейтингового голосования для определения общественных территорий, подлежащих включению в первоочередном порядке в муниципальную программу в течении каждого отдельного года реализации программы, каждый участник голосования может голосовать за несколько проектов, представленных на голосование;

- результаты рейтингового голосования рекомендуется публиковать в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, на сайте органа местного самоуправления и предоставлять в уполномоченный орган местного самоуправления с целью их учета при

утверждении региональной (муниципальной) программы;

- совместное с гражданами определение целей и задач по развитию дворовых территорий, общественных территорий и основных видов активностей, функциональных зон и их взаимного расположения на выбранной общественной территории;

- совместные обсуждение и выбор типа оборудования, некапитальных объектов, малых архитектурных форм, включая определение их функционального назначения, соответствующих габаритов, стилового решения, материалов дворовой территории, общественных территорий;

- консультации с гражданами при выборе типов покрытий, озеленения, освещения и осветительного оборудования дворовой территории, общественных территорий;

- участие граждан в разработке проекта благоустройства дворовой территории, общественных территорий, обсуждение решений с архитекторами, проектировщиками и другими профильными специалистами (применительно к дворовым территориям - с лицами, осуществляющими управление многоквартирными домами);

- согласование проектных решений с участниками процесса проектирования и будущими пользователями, включая местных жителей (взрослых и детей), предпринимателей, собственников соседних территорий и других заинтересованных сторон;

- в ходе подготовки дизайн-проекта благоустройства особо значимых территорий, к которым относятся открытые общественные пространства, отвечающие как минимум двум критериям - центральность расположения, историко-культурная и/или природная значимость, высокая популярность (востребованность) у населения, рекомендуется проводить творческий (публичный) архитектурный конкурс. Такой конкурс может быть открытым или закрытым. Он проводится по заранее объявленным правилам и освещается публично. Победитель конкурса определяется решением жюри;

- осуществление общественного (контроля собственников помещений в многоквартирных домах - применительно к дворовым территориям) контроля над процессом реализации проекта по благоустройству общественных территорий (включая как возможность для контроля со стороны любых заинтересованных сторон, так и формирование рабочей группы, общественного совета проекта, либо наблюдательного совета проекта);

- осуществление общественного контроля (контроля собственников помещений в многоквартирных домах - применительно к дворовым территориям) над процессом эксплуатации общественных территорий (включая как возможность для контроля со стороны любых заинтересованных сторон, так и формирование рабочей группы, общественного совета проекта, либо наблюдательного совета проекта для проведения регулярной оценки эксплуатации территории);

3) создание условий для осуществления общественного контроля:

- общественный контроль по реализации проекта по благоустройству общественных территорий осуществляется любыми заинтересованными физическими и юридическими лицами, в том числе с использованием технических средств для фото-, видеофиксации, а также общегородских интерактивных порталов в сети Интернет. Информация о выявленных и зафиксированных в рамках общественного контроля нарушениях в связи реализацией проекта по благоустройству общественных территорий направляется для принятия мер в уполномоченный орган муниципального образования и (или) на общемуниципальный интерактивный портал в сети Интернет;

4) применение особого порядка представления предложений по благоустройству для дворовых территорий:

- проводится предварительное информирование собственников помещений в многоквартирных домах с разъяснением им возможностей представления предложений о благоустройстве дворовых территорий с

привлечением бюджетных средств и условий предоставления такой поддержки;

- представители муниципальных образований направляются для участия в общих собраниях собственников помещений в многоквартирных домах, на которых принимаются решения о представлении предложений по дворовым территориям для включения в муниципальную программу;

- организуются отдельные встречи с представителями советов многоквартирных домов, общественных организаций, лицами, осуществляющими управление многоквартирными домами (управляющие организации, товарищества собственников жилья, жилищно-строительные кооперативы, кооперативы и специализированные кооперативы) и их объединениями, арендаторами жилых и нежилых помещений многоквартирных домов, действующими на территории муниципального образования в целях разъяснения им возможностей представления собственниками помещений в многоквартирных домах предложений о благоустройстве дворовых территорий с привлечением бюджетных средств и условий предоставления такой поддержки;

- организуется прием предложений о благоустройстве дворовых территорий в различных форматах (по электронной почте, нарочно (путем организации специального пункта приема предложений на территории уполномоченного органа).

5) контроль и координацию за ходом выполнения региональных программ, муниципальных программ рекомендуется осуществлять с участием межведомственной комиссии, в состав которой включаются представители заинтересованных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, политических партий и движений, общественных организаций, объединений предпринимателей и иных лиц;

6) в целях осуществления контроля и координации реализации муниципальной программы рекомендуется создавать на уровне

муниципального образования общественную комиссию из представителей органов местного самоуправления, политических партий и движений, общественных организаций, иных лиц для организации такого обсуждения, проведения комиссионной оценки предложений заинтересованных лиц, а также для осуществления контроля за реализацией программы после ее утверждения в установленном порядке.

Следует заметить, что рассматриваемый Приказ расширяет круг «заинтересованных лиц», включая в него «представителей общественности», «хозяйствующих субъектов», «иных лиц».

2. Приказ Минстроя России от 13 апреля 2017 г. N 711/пр «О утверждении методических рекомендаций для подготовки правил благоустройства территорий поселений, городских округов, внутригородских районов дополнительно установил следующие нормы об общественном участии:

- участие жителей в подготовке и реализации проектов по благоустройству может быть прямым или опосредованным через общественные организации, в том числе организации, объединяющие профессиональных проектировщиков - архитекторов, ландшафтных архитекторов, дизайнеров, а также ассоциации и объединения предпринимателей, которые также являются некоммерческими организациями. Оно осуществляется путем инициирования проектов благоустройства, участия в обсуждении проектных решений и, в некоторых случаях, реализации приняты решений;

- концепцию благоустройства для каждой территории рекомендуется создавать с учетом потребностей и запросов жителей и других участников деятельности по благоустройству и при их непосредственном участии на всех этапах создания концепции, а также с учетом стратегических задач комплексного устойчивого развития городской среды, в том числе формирования возможности для создания новых связей, общения и взаимодействия отдельных граждан и сообществ, их участия в проектировании

и реализации проектов по развитию территории, содержанию объектов благоустройства и для других форм взаимодействия жителей населенного пункта;

- реализацию комплексных проектов благоустройства рекомендуется осуществлять с привлечением собственников земельных участков, находящихся в непосредственной близости от территории комплексных проектов благоустройства и иных заинтересованных сторон (застройщиков, управляющих организаций, объединений граждан и предпринимателей, собственников и арендаторов коммерческих помещений в прилегающих зданиях), в том числе с использованием механизмов государственно-частного партнерства. Рекомендуется разработка единых или согласованных проектов благоустройства для связанных между собой территорий поселений (городских округов, внутригородских районов), расположенных на участках, имеющих разных владельцев;

- обоснование предложений по определению конкретных зон, территорий, объектов для проведения работ по благоустройству, установления их границ, определения очередности реализации проектов, объемов и источников финансирования для последующего учета в составе документов стратегического, территориального планирования, планировки территории рекомендуется осуществлять на основе комплексного исследования современного состояния и потенциала развития территории муниципального образования (элемента планировочной структуры);

- открытое обсуждение проектов благоустройства территорий рекомендуется организовывать на этапе формулирования задач проекта и по итогам каждого из этапов проектирования;

- рекомендуется разместить в свободном доступе в сети Интернет основную проектную и конкурсную документацию, а также видеозапись публичных обсуждений проектов благоустройства. Кроме того, рекомендуется предоставить возможность публичного комментирования и обсуждения

материалов проектов;

- при реализации проектов рекомендуется информировать общественность о планирующихся изменениях и возможности участия в этом процессе;

- в реализации комплексных проектов благоустройства могут принимать участие лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность в различных сферах, в том числе в сфере строительства, предоставления услуг общественного питания, оказания туристических услуг, оказания услуг в сфере образования и культуры;

- рекомендуется осуществлять вовлечение лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, в реализацию комплексных проектов благоустройства на стадии проектирования общественных пространств, подготовки технического задания, выбора зон для благоустройства.

При этом данный Приказ не устанавливает, что правила благоустройства должны содержать вышеуказанные нормы или уточнять их для целей конкретного поселения. Кроме того, в некоторых случаях согласно Приказу в круг заинтересованных лиц входят «общественные организации», которые, как указывалось выше, являются одной из организационно-правовых форм некоммерческих организаций.

3. Приказ Минстроя России от 1 ноября 2017 г. N 1497/пр «О утверждении Методики оценки степени привлечения граждан и общественных организаций к реализации мероприятий по созданию комфортной среды»

Такая оценка осуществляется для муниципальных образований, в которые входят населенные пункты с численностью населения свыше 1000 человек. Степень привлечения граждан и общественных организаций к реализации мероприятий по благоустройству оценивается по следующим направлениям:

- открытый доступ неопределенного круга лиц к информации о проекте;
- прозрачный механизм участия в проектах благоустройства территорий всех заинтересованных сторон, учитывающий персональные возможности граждан и общественных организаций;

- возможность участия граждан и общественных организаций на самых ранних этапах разработки проекта, включая выбор территории, формирование целей и задач, разработку технического задания, концепции;

- возможность оценки гражданами и общественными организациями собственного вклада в соотношении с влиянием на конечный результат проекта.

Оценка привлечения граждан и общественных организаций проводится по этапам реализации проекта благоустройства:

1. Прием заявок на участие в реализации мероприятия и (или) прием предложений о выборе территории для благоустройства (наличие сайта);

2. Проведение предпроектного исследования территории;

3. Организация общественного обсуждения по выбору территории при участии экспертного сообщества, фактических и потенциальных пользователей территории;

4. Организация общественного обсуждения концепции развития территории;

5. Организация общественного обсуждения проекта благоустройства территории;

6. Организация общественного участия в реализации проекта благоустройства;

7. Организация общественного участия в открытии и оценке реализованного проекта благоустройства.

Оценка осуществляется путем определения среднего балла по всем проектам, к участию в реализации которых привлекались граждане и общественные организации в оцениваемом периоде.

Однако, по сути, базовая оценка производится в отношении конкретных перечисленных в Приказе мероприятий по каждому из вышеназванных этапов:

1) На этапе «Открытый прием заявок на участие в программе/предложение территорий для благоустройства» производится оценка контрольных данных **«Дата старта информирования о программе»**, **«Количество полученных заявок»**, **«Дата определения территории для благоустройства»** для каждого из следующих мероприятий:

а) наличие сайта программы и специальной группы о программе в социальных сетях;

б) объявление о программе на сайте ОМС и в СМИ;

в) использование прочих способов информирования.

Таким образом, эффективность данного этапа, по сути, сводится к полученному количеству заявок на благоустройство.

2) На этапе «Проведение предпроектного исследования территории» производится оценка контрольных данных **«Дата публикации результатов предпроектного исследования»** для каждого из следующих мероприятий:

а) составление реестров с контактами:

- потенциальных инвесторов;

- бенефициаров проекта;

- активных городских сообществ;

- «субъектов-стейкхолдеров».

Дальнейшее использование составленных реестров с контактами никак не оценивается. Представляется, что оценка по таким контрольным данным не способна отразить степень привлечение указанных лиц к благоустройству.

3) На этапе «Организация общественного обсуждения территории для составления открытого технического задания» производится оценка контрольных данных **«Дата первого анонса о мероприятии»** (для пунктов «а» и «б»), **«Количество участников мероприятия»** (для пунктов «в» - «д»), **«Количество проанализированных анкет»** (для пункта «в»), **«Дата**

проведения мероприятия» (для пунктов «г» и «д»), **«Дата публикации отчета по итогам мероприятия»** (для пунктов «г» и «д») для каждого из следующих мероприятий:

- а) наличие афиш на территории проектирования;
- б) анонсирование мероприятия онлайн и в СМИ;
- в) подготовка анкеты участника обсуждения;
- г) подготовка презентации по результатам предпроектного анализа территории;
- д) проведение общественного обсуждения.

Представляется, что оценка по таким контрольным данным не способна отразить степень положительной оценки гражданами и некоммерческими организациями общественного обсуждения представленной территории. Кроме того, в дальнейшем не производится оценка учета выдвинутых на общественном обсуждении предложений.

4) На этапе «Вовлечение экспертного сообщества» производится оценка контрольных данных **«Дата проведения мероприятия»**, **«Дата публикации отчета по итогам мероприятия»**, **«Количество участников мероприятия»** для каждого из следующих мероприятий:

- проведение круглых столов и дискуссий с экспертным сообществом;
- проведение открытого архитектурного конкурса.

Представляется, что оценка по таким контрольным данным не способна отразить разнообразие привлеченных экспертных сообществ. Кроме того, в дальнейшем не производится оценка учета выдвинутых экспертным сообществом предложений.

5) На этапе «Вовлечение широкой группы пользователей» производится оценка контрольных данных **«Дата проведения мероприятия»**, **«Дата публикации отчета по итогам мероприятия»**, **«Количество участников мероприятия»** для каждого из следующих мероприятий:

- конкурс школьных рисунков;

- создание рабочей группы;
- прочие способы вовлечения.

Представляется, что оценка по таким контрольным данным не способна отразить вовлечение именно «широкой группы» пользователей разнообразие привлеченных экспертных сообществ. Кроме того, в дальнейшем не производится оценка учета результатов проведенных мероприятий, в том числе результатов работы рабочей группы.

б) На этапе «Организация общественного обсуждения предварительной концепции развития территории» производится оценка контрольных данных **«Дата первого анонса о мероприятии»** (для пункта «а»), **«Дата проведения мероприятия»**, **«Количество участников»**, **«Дата публикации отчета по итогам мероприятия»** (для пункта «в») для каждого из следующих мероприятий:

- а) анонсирование мероприятия на территории (афиши), онлайн и в СМИ;
- б) подготовка анкеты участника обсуждения и презентации по результатам первого обсуждения;
- в) проведение общественного обсуждения предварительной концепции.

Следует заметить, что для оценки пункта «б» контрольных данных не установлено вовсе.

7) На этапе «Организация общественного обсуждения итогового проекта благоустройства» производится оценка контрольных данных **«Дата первого анонса о мероприятии»** (для пункта «а»), **«Дата проведения мероприятия»**, **«Количество участников»**, **«Дата публикации отчета по итогам мероприятия»** (для пункта «в») для каждого из следующих мероприятий:

- а) анонсирование мероприятия на территории (афиши), онлайн и в СМИ;
- б) подготовка анкеты участника обсуждения и презентации по результатам всего цикла обсуждений;
- в) проведение общественного обсуждения итогового проекта.

Следует заметить, что для оценки пункта «б» контрольных данных не установлено вовсе.

8) На этапе «Организация общественного участия при реализации проекта» производится оценка каждого из следующих мероприятий:

- а) проведение дополнительных встреч по проекту;
- б) регулярное информирование о статусе работы по проекту;
- в) участие отдельных заинтересованных групп в рамках рабочей группы/общественного наблюдательного совета с целью контроля соответствия реализации утвержденному проекту.

Однако для оценки вышеназванных мероприятий контрольных данных не установлено вовсе.

9) Наиболее интересна оценка заключительного этапа «Организация общественного участия в открытии и оценке реализованного проекта», которая производится для каждого из следующих мероприятий;

а) открытие объекта с участием заинтересованных групп – оценка контрольных данных **«Дата официального открытия»;**

б) проведение оценки реализованного объекта с участием рабочей группы проекта, общественного наблюдательного совета, пользователей территории, разработка рекомендаций по дальнейшему функционированию объекта и исправлению недочетов реализации при их наличии - оценка контрольных данных **«Дата проведения оценки реализованного объекта», «Дата публикации итогового отчета о реализации программы, включающего выводы по итогу реализации и рекомендации по дальнейшему функционированию объекта».**

Контрольные данные оценка данного этапа логически не связаны со степенью участия общественности в благоустройстве. Кроме того, не оценивается дальнейший учет или неучет высказанных замечаний.

Согласно Приказу расчет баллов по каждому проекту осуществляется путем суммирования баллов, присвоенных на основании оценки

вышеуказанной информации, предоставленной органами местного самоуправления муниципальных образований (с приложением к ней подтверждающих документов). Оценка в отношении субъекта Российской Федерации осуществляется путем определения **среднего балла** по всем муниципальным образованиям, в которые входят населенные пункты с численностью свыше 1 000 человек, расположенным на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Полученные итоговые значения степени привлечения граждан и общественных организаций к реализации мероприятий учитываются при расчете индекса качества городской среды муниципальных образований.

Как показывает вышеприведенный анализ положений Приказа, указанная оценка практически не способна отразить ни степень реального участия граждан в благоустройстве, ни степень реальной удовлетворенности результатами такого благоустройства в силу того, что оцениваемые контрольные данные не отражают ни того, ни другого. Кроме того, в круг заинтересованных лиц согласно Приказу попадают именно «общественные организации».

4. Приказ Минстроя России от 31 октября 2017 г. N 1494/ «О утверждении Методики определения индекса качества городской среды муниципальных образований РФ».

Данный индекс используется для подготовки ежегодного рейтинга субъектов Российской Федерации по качеству городской среды, сформированного в соответствии с уровнем качества городской среды в муниципальных образованиях, расположенных на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Данным приказом утвержден перечень индикаторов, по которым такой индекс определяется, в том числе «индикаторы, позволяющие оценить степень участия граждан и организаций в реализации приоритетного проекта, качество

взаимодействия органов власти и населения в области благоустройства», представленные в таблице ниже.

№	Индикатор	Формула расчета	Базовые показатели (используемые в формуле)	Временные характеристики	Единицы измерения	Метод сбора информации (источник данных)	Дополнительные источники	Как оценивается значение индикатора
1	Доля дворовых территорий, благоустройство которых выполнено при финансовом участии граждан, организаций в выполнении мероприятий	$\frac{D_{\text{бл}}}{D_{\text{всего}}} \times 100\%$	Дбл - количество дворовых территорий, благоустройство которых выполнено при финансовом участии граждан, организаций Двсего - количество дворовых территорий требующих благоустройства по результатам инвентаризации	год	процент	ГИС ЖКХ	-	Финансовое вовлечение граждан, организаций в реализацию мероприятий по благоустройству дворовых территорий, их готовность вкладывать свои средства в такие мероприятия свидетельствует об эффективной организации работы с гражданами, организациями при осуществлении мероприятий по формированию комфортной городской среды в муниципалитете
2	Доля общественных территорий, благоустройство которых выполнено при финансовом участии граждан, организаций в выполнении мероприятий	$\frac{T_{\text{бл}}}{T_{\text{всего}}} \times 100\%$	Tбл - количество общественных территорий, благоустройство которых выполнено при финансовом участии граждан, организаций Твсего - количество общественных территорий требующих благоустройства по результатам инвентаризации	год	процент	ГИС ЖКХ	-	Финансовое вовлечение граждан, организаций в реализацию мероприятий по благоустройству общественных территорий, их готовность вкладывать свои средства в такие мероприятия свидетельствует об эффективной организации работы с гражданами, организациями при осуществлении мероприятий по формированию комфортной городской среды в муниципалитете
3	Степень привлечения граждан и общественных организаций к реализации мероприятий по формированию комфортной городской среды	согласно методики, разработанной Минстроем России во исполнение подпункта в) пункта 1 перечня Поручений Президента РФ от 07.09.2017 N Пр-1773	-	год	процент	ГИС ЖКХ	-	Высокая степень вовлечения граждан и общественных организаций к реализации мероприятий по формированию комфортной городской среды свидетельствует об эффективной работе органов местного самоуправления в рамках реализации приоритетного проекта
4	Доля внебюджетных средств, израсходованных на мероприятия, предусмотренных муниципальными программами формирования комфортной	$Sr / So * 100\%$	Sr - объем внебюджетных средств, израсходованных на мероприятия, предусмотренных муниципальными программами формирования комфортной городской среды на 2017 - 2022 г. г.;	год	процент	ГИС ЖКХ	-	Высокая доля внебюджетных средств, расходуемых на финансирование мероприятий по благоустройству в рамках реализации муниципальных программ формирования комфортной городской среды свидетельствует об эффективной работе органов власти с

городской среды на 2017 - 2022 г. г. к общему объему израсходованных средств		So - общий объем израсходованных средств						гражданами, организациями по их вовлечению в приоритетный проект
--	--	---	--	--	--	--	--	--

Таким образом, «индикаторы, позволяющие оценить степень участия граждан и организаций в реализации приоритетного проекта, качество взаимодействия органов власти и населения в области благоустройства» связываются рассматриваемым только с двумя факторами:

- степень финансового участия общественности в мероприятиях по благоустройству;

- степень привлечения граждан и общественных организаций к реализации мероприятий по формированию комфортной городской среды, которая оценивается согласно вышерассмотренному Приказу Минстроя России от 1 ноября 2017 г. N 1497/пр «О утверждении Методики оценки степени привлечения граждан и общественных организаций к реализации мероприятий по созданию комфортной среды». Указанная Методика имеет серьезные пороки оценки степени такого участия.

Представляется, что названных двух факторов (один из которых не отражает степень привлечения общественности к благоустройству) недостаточно для объективной оценки качества взаимодействия органов власти и населения в области благоустройства, в том числе и потому, что данные факторы не отражают удовлетворенность населения конечным результатом благоустройства.

2.4. Выводы и основные проблемы федерального правового регулирования вовлечения населения в благоустройство дворовых территорий и развитие комфортной городской среды на уровне ведомственных нормативных правовых актов

1. Система актов Минстроя России в части привлечения общественности к благоустройству чрезмерно сложна, трудна для понимания, а, следовательно, для применения.

2. Ведомственное регулирование не уделяет внимания системе финансирования благоустройства за счет частных средств, в том числе не

предлагает устанавливать преференции для проектов благоустройства, полностью реализованных без использования бюджетных средств.

3. Ведомственное регулирование не уделяет достаточно внимания **взаимообмену** информацией между обществом и властью. Общественность, имея возможности разрабатывать дизайн-проекты благоустройства, не обладает возможностью получить полную информацию о территории благоустройства (расположении сетей, ограничения, установленных градостроительным регламентом, о планах местной власти по развитию данной территории и прилегающих территорий, что особенно важно при решении проблем с парковками).

4. Система оценки степени участия общества в благоустройстве выстроена формально и не способна отразить объективную ситуацию в указанной сфере.

5. В ряде ведомственных актов в круг общественных субъектов, привлекаемых к благоустройству, входят именно «общественные организации», а не все некоммерческие организации.

2.5. Техническое регулирование благоустройства

При реализации проекта благоустройства должны соблюдаться требования актов технического регулирования, в том числе следующих:

СП 42.13330.2016 "СНиП 2.07.01-89* Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений";

СП 82.13330.2016 "СНиП III-10-75 Благоустройство территорий";

СП 45.13330.2012 "СНиП 3.02.01-87 Земляные сооружения, основания и фундаменты";

СП 116.13330.2012 "СНиП 22-02-2003 Инженерная защита территорий, зданий и сооружений от опасных геологических процессов. Основные положения";

СП 104.13330.2016 "СНиП 2.06.15-85 Инженерная защита территории от

затопления и подтопления";

СП 59.13330.2016 "СНиП 35-01-2001 Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения";

СП 140.13330.2012 "Городская среда. Правила проектирования для маломобильных групп населения";

СП 136.13330.2012 "Здания и сооружения. Общие положения проектирования с учетом доступности для маломобильных групп населения";

СП 138.13330.2012 "Общественные здания и сооружения, доступные маломобильным группам населения. Правила проектирования";

СП 137.13330.2012 "Жилая среда с планировочными элементами, доступными инвалидам. Правила проектирования";

СП 34.13330.2012 "СНиП 2.05.02-85* Автомобильные дороги";

СП 52.13330.2016 "СНиП 23-05-95* Естественное и искусственное освещение";

СП 51.13330.2011 "СНиП 23-03-2003 Защита от шума";

СП 118.13330.2012 "СНиП 31-06-2009 Общие здания и сооружения";

СП 54.13330.2012 "СНиП 31-01-2003 Здания жилые многоквартирные";

СП 251.1325800.2016 "Здания общеобразовательных организаций. Правила проектирования";

СП 252.1325800.2016 "Здания дошкольных образовательных организаций. Правила проектирования";

СП 113.13330.2012 "СНиП 21-02-99* Стоянки автомобилей";

СП 35.13330.2011 "СНиП 2.05.03-84* Мосты и трубы";

СП 102.13330.2012 "СНиП 2.06.09-84 Туннели гидротехнические";

СП 259.1325800.2016 "Мосты в условиях плотной городской застройки. Правила проектирования";

СП 132.13330.2011 "Обеспечение антитеррористической защищенности зданий и сооружений. Общие требования проектирования";

СП 131.13330.2012 "СНиП 23-01-99* Строительная климатология";

ГОСТ Р 52024-2003 Услуги физкультурно-оздоровительные и спортивные. Общие требования;

ГОСТ Р 52025-2003 Услуги физкультурно-оздоровительные и спортивные. Требования безопасности потребителей;

ГОСТ Р 53102-2015 "Оборудование детских игровых площадок. Термины и определения";

ГОСТ Р 52169-2012 Оборудование и покрытия детских игровых площадок. Безопасность конструкции и методы испытаний. Общие требования;

ГОСТ Р 52167-2012 "Оборудование детских игровых площадок. Безопасность конструкции и методы испытаний качелей. Общие требования";

ГОСТ Р 52168-2012 "Оборудование детских игровых площадок. Безопасность конструкции и методы испытаний горок. Общие требования";

ГОСТ Р 52299-2013 "Оборудование детских игровых площадок. Безопасность конструкции и методы испытаний качалок. Общие требования";

ГОСТ Р 52300-2013 "Оборудование детских игровых площадок. Безопасность конструкции и методы испытаний каруселей. Общие требования";

ГОСТ Р 52169-2012 "Оборудование и покрытия детских игровых площадок. Безопасность конструкции и методы испытаний. Общие требования";

ГОСТ Р 52301-2013 "Оборудование детских игровых площадок. Безопасность при эксплуатации. Общие требования";

ГОСТ Р ЕН 1177-2013 "Ударопоглощающие покрытия детских игровых площадок. Требования безопасности и методы испытаний";

ГОСТ Р 55677-2013 "Оборудование детских спортивных площадок. Безопасность конструкций и методы испытания. Общие требования";

ГОСТ Р 55678-2013 "Оборудование детских спортивных площадок. Безопасность конструкций и методы испытания спортивно-развивающего оборудования";

ГОСТ Р 55679-2013 Оборудование детских спортивных площадок. Безопасность при эксплуатации;

ГОСТ Р 52766-2007 "Дороги автомобильные общего пользования. Элементы обустройства";

ГОСТ 33127-2014 "Дороги автомобильные общего пользования. Ограждения дорожные. Классификация";

ГОСТ Р 52607-2006 "Технические средства организации дорожного движения. Ограждения дорожные удерживающие боковые для автомобилей. Общие технические требования";

ГОСТ 26213-91 Почвы. Методы определения органического вещества;

ГОСТ Р 53381-2009. Почвы и грунты. Грунты питательные. Технические условия";

ГОСТ 17.4.3.04-85 "Охрана природы. Почвы. Общие требования к контролю и охране от загрязнения";

ГОСТ 28329-89 Озеленение городов. Термины и определения;

ГОСТ 24835-81 Саженцы деревьев и кустарников. Технические условия;

ГОСТ 24909-81 Саженцы деревьев декоративных лиственных пород. Технические условия;

ГОСТ 25769-83 Саженцы деревьев хвойных пород для озеленения городов. Технические условия.

Важной проблемой при разработке проекта благоустройства является необходимость выдерживания минимальных и максимальных расстояний расположения элементов благоустройства от зданий и сооружений.

В целом соответствие проекта благоустройства всем требованиям актов технического регулирования наиболее эффективно может быть обеспечено только привлечением к разработке такого проекта профессиональных проектировщиков.