

Региональные практики вовлечения граждан в местное самоуправление

Э. ХАБИБРАХМАНОВА

Для оценки эффективности местного самоуправления используют различные количественные показатели, отражающие отдельные аспекты деятельности органов местного самоуправления. Однако о реальном развитии местного самоуправления можно судить по степени вовлеченности и участия граждан в местном самоуправлении, по степени их социальной активности.

Основной задачей функционирования местного самоуправления является решение вопросов местного значения, что в итоге должно обеспечить высокое качество жизни населения муниципального образования. Однако в условиях низкой социально-управленческой активности граждан, хронического недофинансирования большинства муниципальных образований Российской Федерации происходит снижение качества жизни населения (особенно сельского, а также работников бюджетной сферы). Социально-управленческая активность граждан, с одной стороны, должна влиять на повышение их качества жизни, а с другой стороны, высокий уровень качества жизни населения оказывает воздействие на содержание и направленность социально-управленческой активности.

В условиях, когда уже сформированы правовые, территориальные, организационные и экономические основы местного самоуправления, все большее число руководителей муниципальных образований и муниципальных служащих связывают дальнейшее развитие института местного самоуправления с вовлечением граждан в самоуправленческую деятельность. В этой связи сегодня актуализируются вопросы поиска, разработки и тиражирования

технологий участия граждан в местном самоуправлении, поскольку потенциал реализации социально-управленческой активности граждан невысок.

Ресурс развития местного самоуправления непосредственно связан с повышением общественной и управленческой активности граждан. Эксперты разделяют общественную активность в местном самоуправлении на несколько типов в зависимости от ее целей [2, 11]. В зависимости от степени и характера участия граждан в местном самоуправлении можно выделить следующие виды их управленческой активности:

а) по степени участия: полная, частичная, формальная, реальная;

б) по этапам принятия управленческих решений: экспертно-аналитическая (на этапе разработки); субъектная (на этапе принятия); исполнительская (на этапе реализации); контрольно-ревизионная (на этапе контроля и мониторинга);

в) по степени обязательности принимаемых управленческих решений для исполнения: участие в принятии обязательных решений и участие в принятии рекомендательных решений;

г) по последствиям управленческой деятельности: конструктивная и деструктивная.

Таким образом, для анализа самоуправленческого потенциала жителей муниципального образования можно использовать качественные и количественные показатели. Количественные показатели характеризуют степень участия граждан в осуществлении местного самоуправления и количество принятых муниципальных управленческих решений с непосредственным участием населения.

Хабибрахманова Эльвира Хабибовна, канд. социол. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан. E-mail: elya_h@mail.ru

Качественные показатели отражают компетентность участников процессов принятия управленческих решений и, соответственно, качество и эффективность этих решений.

Сегодня самоуправленческий потенциал населения муниципальных образований достаточно низок, что связано с объективными и субъективными факторами. Но даже этот самоуправленческий потенциал во многих муниципальных образованиях используется неэффективно. Поэтому главная задача органов местного самоуправления состоит в том, чтобы, с одной стороны, развивать самоуправленческий потенциал населения, а с другой стороны – на этой основе развивать процессы реального участия граждан в местном самоуправлении.

Прошло уже более 10 лет с момента принятия Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и в регионах накоплен определенный опыт вовлечения граждан в муниципальные практики, представляющий научно-практический интерес.

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) является единственной формой, прописанной в Федеральном законе № 131-ФЗ и обеспечивающей участие населения на всех этапах принятия муниципальных управленческих решений: от разработки и принятия решения до его реализации и контроля. ТОСы получили распространение во многих субъектах Российской Федерации, но в одних регионах их создание и функционирование инициируется государственными органами власти (как, например, в Волгоградской, Архангельской областях, Республике Татарстан), в других – местным сообществом.

В Волгоградской области территориальное общественное самоуправление начало развиваться с 1999 года. Дополнительный импульс движение ТОС приобрело после принятия в 2006 г. областной программы «Местное управление Волгоградской области», в соответствии с которой предусматривалось создание ТОСов в каждом микрорайоне города и в каждом населенном пункте [6]. Активность граждан поддерживалась

органами местного самоуправления (через принятие соответствующих нормативных правовых актов, определение порядка выделения необходимых средств из местного бюджета на осуществление территориального общественного самоуправления, заключение договоров с ТОС на осуществление совместных действий при реализации целевых программ, осуществление финансовых расчетов в интересах ТОС, организационное и методическое сопровождение деятельности ТОС) и областной администрацией (путем организации проведения областных конкурсов «Лучшее территориальное общественное самоуправление года», смотров-конкурсов на звание «Образцовый ТОС» и «Лидер ТОС» Волгоградской области, обучения активистов и представителей муниципальных властей основам деятельности ТОС, финансирования деятельности ТОС).

Деятельность ТОС рассматривается в контексте равноправного участника партнерства административной власти, гражданского общества и бизнеса в границах каждого территориального общественного самоуправления, и это партнерство, в свою очередь, составляет систему местного управления («дойти до каждого»). ТОСы повсеместно, по своей инициативе, взяли на себя решение задачи по внедрению системы «коротких шагов», которая заключается в разработке, организации и исполнении малых целевых программ, выступающих организационной основой (материально-технической базой) для массового внедрения технологий (правил) здорового и счастливого образа жизни граждан.

Организационная структура ТОС базируется на создании командной культуры управления. Внутренняя среда ТОСов Волгоградской области характеризуется трехуровневой структурой управления (собрание, конференция – совет ТОС – формальные и неформальные команды), а внешняя среда – партнерством по вертикали (государственная и муниципальная власть) и по горизонтали (бизнес, учреждения и сообщества). Формальными командами являются центры социально значимой активности ТОС – уличные и домовые комитеты, гражданские отряды в составе ДНД (ГОТОС) и МКД,

добровольные пожарные дружины, временные трудовые коллективы (ВТрК) при ТОС и т.п.); неформальными командами – центры творческой активности ТОС – клубы (союзы, содружества) детско-юношеские, ветеранские, здорового и счастливого образа жизни, досуговые, по интересам, временные творческие коллективы (ВТвК) при ТОС и т.п.

По состоянию на 1 января 2016 г. во всех муниципальных образованиях Волгоградской области действовали 1998 организаций ТОС, 1287 из которых имеют статус юридического лица. В муниципальных районах Волгоградской области в границах ТОС проживает 96,9 % населения районов, в городских округах – 46,2 % населения округов.

Трудности, связанные с формированием регионального бюджета, привели к тому, что с 2015 года областной смотр-конкурс на звание «Образцового территориального общественного самоуправления», за победу в котором ТОСы получали по миллиону рублей на реализацию своей многопрофильной деятельности, отменен. В 2014 г. ТОСы, не ставшие победителями этого смотра-конкурса, получили из регионального бюджета субсидии на благоустройство в размере 220 тыс. рублей. В 2016 г. в областном бюджете предусмотрено выделение 150 млн рублей на финансирование ТОСов для реализации проектов по благоустройству, то есть в два раза меньше, чем в 2015 году [4].

С 2016 г. изменяются подходы к финансированию ТОСов. Теперь муниципальные районы и городские округа сами будут проводить конкурсы среди ТОСов и определять лучших. Это изменение основывается на тезисе, что на местном уровне можно более объективно оценить участников конкурса и выявить лучших. Будут поддержаны самые активные ТОСы и самые интересные проекты. Новая система обеспечит и более пристальный контроль за использованием субсидий, поскольку у комитета по делам территориальных образований Волго-

градской области нет полномочий по осуществлению такого контроля [4].

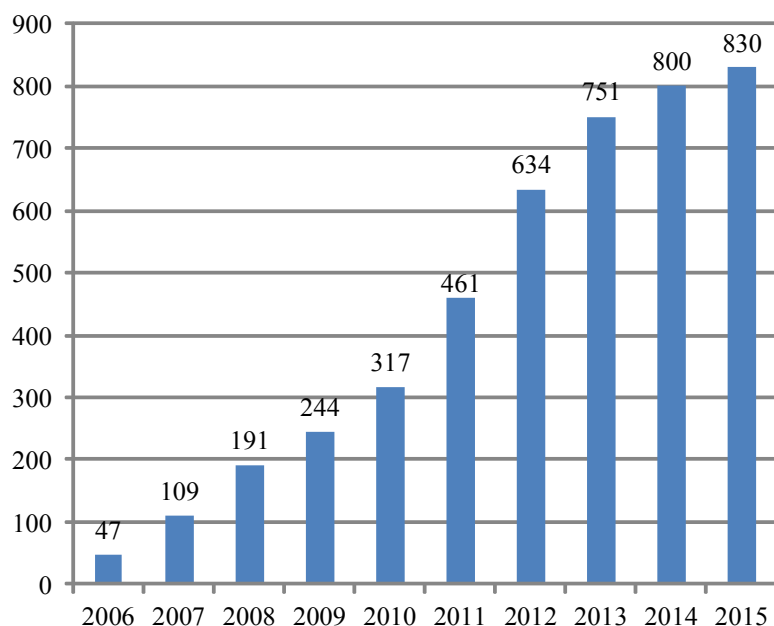
Таким образом, территориальное общественное самоуправление в Волгоградской области – это не только влиятельная сила, но и определенный гарант социально-экономической стабильности региона.

В Архангельской области ТОСы как способ возрождения села стали создаваться в 1998–1999 гг. благодаря деятельности Института общественных и гуманитарных инициатив (ИОГИ) и Г. Тюрина. За шесть лет работы ИОГИ и Г.Тюрина в Архангельской области было сформировано 41 ТОС.

Впоследствии, когда областные органы государственной власти взяли курс на развитие и поддержку ТОСов, их количество увеличилось в разы (см. рис.). На 1 января 2015 года в области было зарегистрировано 830 органов ТОС, из них – 631 в сельских поселениях, 154 – в городских поселениях и 45 – в городских округах. Для сравнения – в 2006 г. во всей Архангельской области было зарегистрировано 47 органов ТОС.

Органы ТОС осуществляют свою деятельность в Архангельской области во всех муниципальных районах и практически во всех городских округах (Архангельске, Северодвинске, Новодвинске, Котласе и Коряжме). Исключение составляют Мирный и Новая Земля. Лидерами по числу ТОС являются Вельский (82), Верхнетоемский (61), Виноградовский (56), Онежский (56) муниципальные районы.

В последние годы в Архангельской области число ТОС ежегодно растет, в 2014 г. организовано 79 органов ТОС (с 2011 г. создано более 480 органов ТОС). Как позитивный фактор можно отметить увеличение более чем в два раза количества ТОС, зарегистрированных в качестве юридического лица, поскольку именно они создают гораздо больше возможностей для привлечения финансовых средств и создания новых рабочих мест на территории.



Динамика увеличения числа ТООС в Архангельской области в 2006–2015 годах

В Архангельской области приняты следующие нормативно-правовые документы, обеспечивающие государственную поддержку развития территориального общественного самоуправления:

– областной закон от 22 февраля 2013 г. № 613-37-ОЗ «О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Архангельской области»;

– Концепция развития территориального общественного самоуправления в Архангельской области до 2020 года, утвержденная Постановлением Правительства Архангельской области от 22 июля 2014 года № 291-пп;

– государственная программа Архангельской области «Развитие местного самоуправления в Архангельской области и государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций (2014–2020 годы)», утвержденная Постановлением Правительства Архангельской области от 8 октября 2013 г. № 464-пп (подпрограмма № 2 «Развитие территориального общественного самоуправления в Архангельской области»).

Основной формой государственной поддержки ТООС в регионе является субсидирование проектов на конкурсной основе. Данное направление на практике доказало свою

исключительную значимость как для развития территории, так и для реализации местных инициатив. В финансировании проектов ТООС задействованы средства областного бюджета и муниципальных образований, а также привлеченные и собственные средства органов ТООС.

В рамках реализации проектов ТООС создаются дополнительные рабочие места, проводятся мероприятия, направленные на сохранение уникальной северной культуры и традиций, благоустройство населенных пунктов, пропаганду здорового образа жизни, поддержке наиболее незащищенных слоев населения. Благодаря проведению конкурсов проектов в селах и деревнях сооружены спортивные и детские площадки, отремонтированы мосты, построены колодцы, возрождаются народные традиции и промыслы, организуется досуг местных жителей. Жители населенных пунктов активно включаются в решение проблем территории.

Конкурсы проектов проводятся администрациями муниципальных районов и городских округов Архангельской области в рамках соглашений, заключенных между администрациями муниципалитетов и Министерством по местному самоуправлению и внутренней политике Архангельской области (с 2015 года –

департаментом по местному самоуправлению администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области) [5].

В Республике Татарстан начало реализации курса на государственное развитие ТОС связано с 2014 годом, когда республиканские власти на опыте других регионов убедились, что эффект от работы ТОС больше там, где местные и региональные власти всячески стимулируют их работу. Первым этапом стимулирования ТОС в Татарстане стало выделение субсидий на компенсационные выплаты руководителям ТОС. Они осуществляются с июля 2015 г. (в некоторых районах – с сентября). Хорошим стимулом для активизации деятельности ТОС послужило и учреждение республиканского конкурса «Лучшее территориальное общественное самоуправление года Республики Татарстан», общий призовой фонд которого в 2015 г. составил 50 млн руб. Конкурс призван повысить эффективность деятельности территориальных общественных самоуправлений, развить и стимулировать деловую и социальную активность населения в плане осуществления собственных инициатив по решению вопросов местного значения на территории муниципальных образований.

В 2015 г. победителями и призерами конкурса стали 120 ТОСов республики. 2/3 от всей суммы полученных ТОСами грантов было направлено на благоустройство территорий, парков, скверов. Часть призовых ТОСы вложили также в проведение мероприятий, закупку подарков, праздничного реквизита, установку камер видеонаблюдения в общественных местах.

В настоящее время в Республике Татарстан осуществляют деятельность 347 ТОС, которые стали активными помощниками и союзниками местных органов власти.

Одним из распространенных способов вовлечения населения в местное самоуправление в условиях укрупнения сельских поселений является институт сельских старост – общественных лидеров.

Начиная с марта 2011 г. органы исполнительной власти Ленинградской области занимались поиском мер, направленных на более

широкое вовлечение населения сельских территорий в процессы решения вопросов местного значения. Одним из основных направлений работы с целью решения этой задачи стал анализ возможностей государственной поддержки старост сельских населенных пунктов как важного института участия граждан в осуществлении местного самоуправления в сельской местности.

Были приняты правовые акты, регулирующие деятельность сельских старост: областной закон от 14 декабря 2012 г. № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления»; Постановление Правительства Ленинградской области от 19 июля 2013 г. № 214 «Об утверждении порядка предоставления субсидий из областного бюджета Ленинградской области бюджетам поселений Ленинградской области на реализацию областного закона от 14 декабря 2012 г. № 95-оз “О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления”»; приказ Управления делами Правительства Ленинградской области от 2 сентября 2013 г. № 2 «Об утверждении порядка проведения отбора муниципальных образований Ленинградской области на предоставление из областного бюджета Ленинградской области субсидий на реализацию областного закона от 14 декабря 2012 г. № 95-оз “О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления”».

На территории Ленинградской области в настоящее время существует 217 муниципальных образований, из них 61 городское и 138 сельских поселений, где работают 1668 старост. На 2015–2017 годы в рамках программы «Устойчивое общественное развитие Ленинградской области» на реализацию проектов местных инициатив граждан предусмотрено выделение средств в размере 210 млн рублей ежегодно. По итогам 2013–2014 гг. реализовано более 2000 мероприятий, в решении проблем своих территорий ежегодно участвуют более 10000

человек. Областной закон Ленинградской области от 14 декабря 2012 года № 95-оз получил название «закона тысячи добрых дел».

В Ульяновской области с 2011 г. стали развивать институт сельских старост. Был принят региональный Закон от 06.10.2011 № 168-30 «О сельских старостах», в соответствии с которым была учреждена должность сельского старосты для оказания содействия губернатору в реализации своих полномочий на селе. Закон регулирует отношения, связанные с определением основ правового положения сельских старост. Число должностей сельских старост определяется исходя из числа сельских населенных пунктов Ульяновской области. Решение о числе и наименованиях указанных сельских населенных пунктов принимается губернатором Ульяновской области (см., например, Постановление губернатора Ульяновской области «О некоторых вопросах регулирования деятельности сельских старост», Распоряжение губернатора Ульяновской области «О системе работы с сельскими старостами»).

Должность сельского старосты учреждена в 432 населенных пунктах Распоряжением губернатора Ульяновской области от 12.02.2014 № 47 «О назначении сельских старост». Все сельские старосты прошли обучающий семинар-совещание в рамках проекта под названием «Школа агробизнеса».

Функциями сельского старосты являются:

– взаимодействие с органами местного самоуправления поселения;

– проведение личных приемов жителей, по результатам которых направляются предложения в органы исполнительной власти местного самоуправления;

– проведение разъяснительной работы с населением о реализации нормативно-правовых актов и существующих мерах государственной поддержки сельского населения.

– направление губернатору по итогам проведенной работы доклада о положении дел на территории соответствующего населенного пункта и конкретных предложений по решению проблемных вопросов.

За счет средств регионального бюджета старостам оказываются следующие виды социальной поддержки: ежемесячная денежная выплата в размере стоимости социального проездного билета для проезда на всех видах городского пассажирского транспорта (кроме такси), на автомобильном транспорте общего пользования (кроме такси) в пригородном и междугородном сообщении в пределах территории Ульяновской области; ежемесячная денежная компенсация расходов на оплату занимаемых жилых помещений, а также расходов на отопление (для лиц, проживающих в жилых помещениях с печным отоплением, расходов на оплату приобретаемого твердого топлива и услуг по его доставке) и освещение указанных жилых помещений в размере 325 рублей, с 1 января 2014 г. – 495 рублей.

В Вологодской области возрождение института старост также было инициировано представителями региональной власти (принят закон Вологодской области от 10 июля 2013 г. № 3121-ОЗ «О старостах населенных пунктов Вологодской области»).

Укрупнение сельских поселений привело к тому, что незначительные по размеру села и деревни становятся значительно удаленными от райцентра и жители попросту остаются один на один со своими проблемами. На 1 января 2015 г. в Вологодской области насчитывалось 282 муниципальных образования, из них 232 сельских поселения и около 8 тыс. населенных пунктов. В 2015 г. в рамках реализации реформы местного самоуправления, направленной на укрупнение муниципальных образований, количество поселений было сокращено на 16%. Губернатор Вологодской области О. Кувшинников решил, что жители, которые согласятся стать добровольными помощниками власти на местах, смогут исправить ситуацию.

Сельский староста отстаивает законные права и интересы жителей в органах местного самоуправления, извещает чиновников и депутатов о возникающих в населенном пункте проблемах и неурядицах, извещает и самих селян об изменениях в законодательстве и подписании новых нормативно-правовых актов. Кроме того,

сельский староста собирает сведения об односельчанах, нуждающихся в помощи (погорельцах, неблагополучных семьях, людях, оказавшихся в стесненном материальном положении и т. д.).

Исполнение всех этих обязанностей осуществляется на добровольных началах. Материальное вознаграждение за эту деятельность не предусмотрено. Каждые четыре года люди сами выбирают старосту на общем собрании из числа пользующихся уважением и доверием односельчан.

В Республике Башкортостан институт сельских старост развивается с 2003 года. В городских и сельских поселениях, городских округах республики действует более 24 тысяч различных формирований самоорганизации населения по месту жительства. На сегодняшний день в республике работают около 4 тысяч старост в 50 из 54 районов, то есть в 85 % населенных пунктов (деревни и села).

Одной из традиционных форм участия граждан в обеспечении общественного порядка являются казачьи общества. Такая форма участия граждан получила распространение в Волгоградской области, Ставропольском крае. В Волгоградской области создано более 250 казачьих обществ, включающих более 23000 казаков, 83 казачьих общества являются юридическими лицами. Законодательно оформлены и осуществляют служебную деятельность муниципальные казачьи дружины в 32 муниципальных районах и городских округах Волгоградской области. Численность дружинников превысила 800 человек (деятельность 392 дружинников финансируется из бюджета области, 442 осуществляют служебную деятельность на общественных началах). На финансирование казачьих дружин в регионе из областного бюджета в 2015 г. было направлено 24 млн рублей, в 2016 году планируется направить 25 млн рублей.

Использование пропорциональной избирательной системы при формировании представительных органов муниципальных образований приводит к тому, что граждане не владеют информацией о муниципальных

депутатах, отчуждены от них. С целью приближения власти и народа друг к другу в Чеченской Республике с начала лета 2014 г. реализуется проект «Муниципальный депутат», в соответствии с которым каждый населенный пункт разделяется на сектора ответственности депутатов, составляются подробные карты-схемы с указанием фамилии, имени, отчества, с приложением фото и номеров мобильных телефонов народных избранников. Депутаты, в свою очередь, должны выступать в своих секторах посредниками между рядовыми гражданами и вышестоящими органами исполнительной власти, обеспечивая максимально быстрое решение социально-бытовых вопросов населения.

Самообложение граждан как способ привлечения финансовых средств граждан для решения вопросов местного значения активно используется в Пермском крае и Республике Татарстан. Самообложение граждан вводится, как правило, на территориях сельских поселений по решению, принятому на местном референдуме, и является обязательным для всех граждан поселения. Местный референдум назначается представительным органом муниципального образования в течение 30 дней со дня поступления документов, на основании которых он назначается. Решение о назначении референдума принимается в форме постановления представительного органа муниципального образования, которое подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не менее чем за 45 дней до дня голосования. Финансирование расходов, связанных с подготовкой и проведением местного референдума, осуществляется за счет средств бюджета поселения.

Референдум утверждает размеры платежей по самообложению и конкретные вопросы местного значения, на решение которых расходуются собранные денежные средства. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех граждан поселения, за исключением отдельных категорий граждан.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат обязательному

обнародованию путем размещения на информационных стендах. Решение, принятое на местном референдуме, вступает в силу с момента его официального обнародования.

В Республике Татарстан с 2013 г. внедряется система добровольных муниципальных целевых сборов или самообложение населения. К каждому собранному людьми рублю из республиканского бюджета выделяется еще четыре рубля. По итогам 2014 г. референдумы по самообложению состоялись в 658 поселениях Татарстана (72 % от общего количества поселений) и в бюджеты поселений дополнительно поступило свыше 80 млн. руб. Кроме того, в соответствии с распоряжением Кабинета министров Республики Татарстан эти муниципалитеты получили свыше 300 млн руб. из бюджета республики [3, 127–128]. Около половины данных средств было израсходовано на дорожное строительство, содержание дорог и мостов. Кроме того, на эти средства благоустраивались кладбища, строились детские площадки, устанавливались и реконструировались памятники и обелиски.

При поддержке Всемирного банка в регионах России (Ставропольский и Хабаровский край, Кировская, Тверская, Нижегородская области, Республика Башкортостан) реализуется Программа поддержки местных инициатив. Цель проекта – вовлечение местных жителей и увеличение степени участия гражданского общества в принятии решений, контроле и мониторинге предоставления социальных и коммунальных услуг на местном уровне, а также повышение эффективности использования бюджетных средств в сфере развития объектов социальной инфраструктуры. Главное условие – население деревни, поселка или района должно выставить свой проект на конкурс и самостоятельно оплатить часть расходов. Софинансирование со стороны населения должно составлять не менее 3 %, не менее 5 % должна внести сама администрация сельского поселения. В проект могут включиться и спонсоры – местные предприятия, предприниматели. При этом специалисты Всемирного банка контролируют тот или иной проект на всех этапах его

реализации. Программа позволяет выявить реальные приоритеты населения и оперативно решить наиболее острые социальные проблемы.

Таким образом, основная цель вовлечения граждан в процесс осуществления местного самоуправления – это самостоятельное или совместное с местными органами власти решение вопросов местного значения для реализации потребностей населения. Способы и формы этого вовлечения могут быть самыми разнообразными. Наибольший же эффект достигают муниципальные практики, основанные на принципах партнерства государственных органов власти, органов местного самоуправления и различных объединений граждан.

Литература

1. Доклад «О состоянии гражданского общества в Чеченской Республике за 2014 год» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.caucasianpolitics.ru/2015/03/doklad-o-sostoyanii-grazhdanskogo-obshhestva-v-chechenskoj-respublike-za-2014-god/>
2. Кто виноват и что делать: аналитический отчет «Условия повышения социальной активности граждан в решении местных проблем» // Глава местной администрации. 2010. № 3. С.38–43.
3. Республика Татарстан // Вестник Общероссийского конгресса муниципальных образований. 2014. № 4. С. 127–128.
4. Скачков С.П. ТОСы Волгоградской области переориентируют на муниципалитеты // Сетевое издание RODGOR.RU («Родной город») [Электронный ресурс]. URL: <http://rodgor-vlg.ru/tosy-volgoградской-oblasti-pereorientiruyut-na-municipality.html>
5. Уникальность ТОСов Поморья – инициатива жителей плюс поддержка власти // Интернет-портал территориального общественного самоуправления Архангельской области [Электронный ресурс]. URL: <http://tos29.ru/894-unikalnost-tosov-pomoriya>
6. Шомина Е.С., Голубева Е.А. Все о ТОСах: результаты 25 лет // Муниципальная Россия. 2014. [Электронный ресурс]. URL: <https://naminfo.ru/static/realms/hslg/courses/Qd5G/mr032014.pdf>