

Глава 1

Социальная стабильность и устойчивость государства

*Без сильных муниципалитетов не может быть
сильного государства в России*

Президент РФ В.В.Путин

Россия пережила период смуты и вступила в период стабильности и структурных преобразований.

Факторы сохранения социальной стабильности

Социальная стабильность, преемственность курса, доверие населения к действиям властей – ключевое условие сохранения и модернизации страны.

“ По данным всероссийского социологического опроса, проведенного в мае 2007 г. Фондом «Общественное мнение», с тезисом о том, что в России в последние годы наступила стабильность, сегодня соглашались четверть опрошенных россиян, в то время как более половины участников опроса (56%) считают, что стабильности в России нет (на 5 пп. меньше, чем год назад). По мнению двух третей опрошенных (66%), сейчас для страны важнее обеспечение стабильности, чем перемены, радикальные реформы; обратного мнения придерживаются 17% респондентов.

Более половины опрошенных (54%) полагают, что в нашей стране за последний год произошли перемены к лучшему, шестая часть (16%) отмечают перемены к худшему (остальные уверены, что перемен не произошло (23%) или затрудняются с ответом). При этом наблюдается значительная положительная динамика: с сентября 2005 г. доля положительных оценок перемен в стране выросла на 14 пп., а отрицательных – снизилась на 7 пп. (по материалам Фонда «Общественное мнение» – сайт www.fom.ru).

Таким образом, большинство граждан считает, что ситуация в стране улучшается, но пока эту улучшения являются зыбкими и не вполне надежными.

По данным социологических исследований, граждане вкладывают в понятие «ста-

бильность» целый комплекс представлений. Чаще всего стабильность у наших сограждан ассоциируется с уверенностью в будущем и спокойствием в настоящем, с отсутствием перемен и потрясений («все прогнозируемо – от политики до экономики»; «все стабильно, легко думать о будущем»; «все стоит на месте»). Для многих стабильность – это высокие, вовремя выплачиваемые и постепенно растущие зарплаты и пенсии («вовремя выдают зарплату, зарплата высокая»; «повышение зарплат и пенсий»), благополучие («высокий уровень жизни»; «достаток»), отсутствие безработицы, стабильность цен и минимальная инфляция, низкий уровень преступности и коррупции, устойчивость развития экономики, мир и жизнь «без катаклизмов» и кризисов. Также стабильность – это «правильный курс и сильная власть», «грамотное управление страной» и «доверие к власти на всех уровнях».

Таким образом, в современных условиях обеспечение стабильности невозможно без обеспечения высокого качества жизни граждан, их материального благополучия и уверенности в завтрашнем дне.

Во-вторых, сохранение стабильности и целостности государства предполагает успешное противодействие угрозам, подрывающим единство общества и само существование государства. Угрозы могут исходить как извне, так и изнутри. В частности, к внутренним угрозам относится разгул криминала и рост коррупции, национальные и межрелигиозные конфликты, алкоголизм и наркомания, увеличение среди населения доли тех, кого можно отнести к маргиналам и социальному дну.

И, наконец, стабильность невозможна без доверия граждан к власти, без поддержки действий властей со стороны населения. И этот фактор, пожалуй, даже важнее материального благополучия населения, ибо, как гласит известная формула политолога

А. Торквилля, революции случаются не в тот момент, когда население сильнее всего бедствует, а тогда, когда материальные условия жизни начинают улучшаться, но ожидания при этом растут еще быстрее. В результате, массовое недовольство населения действиями властей и, как итог, революционная ситуация. Однако одного пассивного одобрения власти со стороны населения недостаточно для создания истинной стабильности. Население, пассивно одобряющее одних правителей, а после переворота – уже других, не может служить источником стабильности. Только активная гражданская позиция людей, принятие на себя ответственности за судьбу своего дома, города, страны, их активное участие в вопросах местного значения, развитое гражданское общество способно создать в стране тот запас прочности, который не смогут поколебать ни внешние, ни внутренние угрозы.

Сохранение стабильности, устойчивости и единства государства, защита общества от разрушений и потрясений – постоянная и важная «сверхзадача» всех уровней власти. Ее решение особенно важно для России, пережившей на протяжении короткого периода истории целую серию революционных потрясений.

Местное самоуправление обладает уникальными ресурсами, способными внести существенный вклад в решение этой задачи. По мнению политолога Андрея Франца, анализ истории России ярко демонстрирует следующую тенденцию: государство стабильно развивалось только тогда, когда центральная власть была в союзе с местным самоуправлением. Этот союз противостоял политике удельных князей и олигархов, которые стремились обособиться путем развала государства. Если подобного союза не было, то и исчезало единство государства.

Роль местного самоуправления в обеспечении материального благополучия и уверенности в завтрашнем дне

Главная обязанность местных властей – обеспечивать сами основы существования человека. В соответствии с законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к компетенции местных властей относится создание ка-

чественной инфраструктуры городов и поселков. Электричество и водоснабжение, тепло и газ, транспорт и связь, качественные дороги и ремонт дорог – без всего этого невозможна нормальная жизнь человека. И все это – вопросы местного значения. Сбой на любом из перечисленных направлений оборачивается настоящей катастрофой. И потому местные власти больше, чем кто-либо еще, несут ответственность за сохранение стабильности и безопасности в стране.

Анализ протестной активности, подготовленный ЦИК партии «Единая Россия» (А.М.Ильницкий) на основании мониторинга, проводившегося с 17.06.2006 по 17.02.2007, демонстрирует, что значительная часть протестов населения вызвана именно городскими проблемами. Заметим, однако, что работа МСУ напрямую связана и другими сферами, являющимися потенциальными источниками протеста.

Рейтинг проблем, вызвавших протестные акции



К вопросам местного значения отнесены также целый ряд функций социальной защиты, образования и здравоохранения. Им, в частности, предписано обеспечивать малоимущих граждан жильем, выдавать субсидии, организовывать опеку и попечительство. Однако гораздо важнее то, что руководители муниципальных образований осознают свою ответственность за жизнь поселения в целом, стремясь решать возникающие проблемы, причем не всегда в соответствии со ограниченным перечнем

«вопросов местного значения», которые предлагает ФЗ-131. Это тем более естественно, что будущая судьба местных депутатов и избирателей определяется на выборах. А избиратели, как правило, не слишком разбирающиеся в разграничении сфер ответственности между различными уровнями власти, требуют от местных глав решения всех вопросов и возлагают на них ответственность за все, происходящее в городе и поселке. И оценивать действующего главу на следующих выборах будут, скорее, не по тому, насколько хорошо он действовал в рамках существующих полномочий, а потому, как в целом изменилась жизнь в населенном пункте.

Именно поэтому почти в каждом населенном пункте действуют собственные – большие или малые – социальные программы.

“ Значительную долю населения г. Южно-Сахалинска составляют пенсионеры, при прожиточном минимуме, равном 6296 руб., размер пенсии которых на 01.07.2007 составляет 4305 руб.

63 коп. Проводимая Правительством РФ ежегодная индексация пенсий, из-за роста цен на продукты, товары и услуги, не позволяет довести размер пенсии до величины прожиточного минимума, что ставит пенсионеров на грань нищеты и выживания. Несмотря на то что с 01.01.2005 полномочия по социальной защите граждан переданы субъекту РФ, администрация г. Южно-Сахалинска не остается в стороне от решения проблем пенсионеров. В бюджете городского округа «Город Южно-Сахалинск» ежегодно предусматриваются значительные средства для социальной поддержки пенсионеров, ветеранов нашего города. Так, по программе адресной социальной поддержки малоимущих граждан, проживающих на территории г. Южно-Сахалинска, в 2007 г. из местного бюджета выделено 2 млн 965 тыс. руб.

“ В Фурмановском районе Ивановской области в 2007 г. утверждены целевые муниципальные социальные программы:

«Милосердие» с объемом финансирования 270 тыс. руб.; «Социальная защита» – 170 тыс. руб. В рамках последней за три месяца была оказана материальная помощь семи семьям с детьми (на 18,8 тыс. руб.), 16-ти гражданам старшего возраста (на 35,65 тыс. руб.), семи инвалидам (на 14,7 тыс. руб.).

“ В сельском Гунибском районе Дагестана только за последние несколько лет сданы в эксплуатацию пять спортивных залов, национальный мемориальный

комплекс, экспериментальное животноводческое хозяйство; построено более 20 километров дорог; совместными усилиями с регионом возведена гидроэлектростанция. Для решения задачи дорожного строительства в районе основан инвестиционный дорожный фонд. Учредители – физические лица, успешные предприниматели, отчисляющие из своей прибыли по миллиону – два в год. На деньги фонда в прошлом году построено 20 километров асфальтированных дорог. В этом году планируем проложить еще не менее 11-ти километров. При этом район не стал нанимать стороннюю строительную организацию, а арендовал асфальтовый завод и сам укладывал полотно. В итоге 1 км дороги обошелся Гунибскому району в 1 млн 180 тыс. руб. При тех же условиях «Дагавтодор» взял бы с муниципального образования не менее 4-х млн руб. за километр. Еще один фонд, учрежденный в районе физическими лицами, – «Фонд поколение» – позволяет поддерживать наиболее успешно обучающихся студентов-выпускников школ Гунибского района. Всего 25 стипендий (23 студента и 2 аспиранта). Они квотированы по ВУЗам республики и вручаются на ежегодной проводимой встрече со студентами с приглашением руководителей высших учебных заведений, представителей интеллигенции республики и руководство района.

“ В Волгограде между администрацией города и крупнейшими сетевыми магазинами подписаны соглашения, позволяющие поддерживать фиксированные цены на социальные сорта хлеба.

“ Небольшое сельское поселение Черноречье Оренбургского района Оренбургской области реализует на своей территории комплексную программу социальной защиты.

С целью социальной поддержки молодежи проводятся следующие мероприятия: оказание единовременной материальной помощи при рождении ребенка, при регистрации брака; открытие именных лицевых счетов на имя новорожденного в размере 10000 руб.; оплата обучения выпускников Чернореченской школы с последующим трудоустройством, выплата стипендий молодежи, обучающейся в учебных заведениях на дневной форме обучения. Внешний облик села за годы реализации социально направленных программ изменился: дороги имеют асфальтовое покрытие с 2003 г.; проведен капитальный ремонт зданий школы, детского сада, Дома культуры, фельдшерс-

ко-акушерского пункта, газовой котельной; организован вывоз мусора; ежегодное проведение с 2001 г. конкурса «Лучшее подворье» и «Лучший округ» оказало содействие в благоустройстве дворовых территорий; открыты две детские площадки в округах; благоустроена Центральная площадь села, проведены работы по ремонту памятника «Победы»; установлен памятник казакам Оренбургского войска.

Активизировалось строительство населением современных, благоустроенных домов. С 2004 по 2006 гг. под строительство новых домов выделено 38 участков, из которых 22 участка получили молодые семьи. Увеличению объемов жилищного строительства способствует выделение из бюджета средств на беспроцентную ссуду молодым семьям с рассрочкой выплаты на 10 лет. Необходимые ресурсы главе поселения, в частности, удалось получить за счет целенаправленной работы по развитию экономики поселения, привлечению в него крупных инвесторов.

”

К вопросам местного значения отнесены главные составляющие приоритетных национальных проектов – образование, здравоохранение и строительство жилья. Именно поэтому успехом в достижении целей приоритетных национальных проектов является активное взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления.

Будучи заинтересованным в повышении качества образования, здравоохранения и жилищных условий населения, государство софинансирует эти важнейшие направления социального развития через национальные проекты, но никто кроме муниципальных руководителей, хорошо знающих особенности и проблемы территории и населяющих ее людей, не способен предложить наиболее эффективную тактику их реализации. Став полноценными партнерами органов местного самоуправления, государство берет на себя массу обязанностей по реализации проектов, но обеспечить существенное повышение качества услуг в здравоохранении и образовании, обеспечить «режим наибольшего благоприятствования» при строительстве доступного жилья может только местное самоуправление. У национальных проектов и реформы местного самоуправления одна общая задача: улучшить условия жизни для граждан на всей территории страны. В истории

России совпадение задач национальных приоритетов и низового уровня власти уже было. В конце XIX – начале XX вв. земство построило большинство сельских школ и больниц царской России. Именно благодаря земству наша страна уже тогда одной из первых в мире заложила основы всеобщего образования и системы доступной медицины. Получив широкие полномочия и достаточные доходы, руководствуясь человеческим масштабом, местная власть максимально эффективно решила общегосударственные задачи. Сегодня, после столетнего перерыва, местная власть существует на всей территории страны. Это та самая система, в основании которой лежит традиционное российское «всем миром» – система взаимопомощи, которая не раз спасала и возрождала Россию.

Нынешнее законодательство привело к тому, что благополучие муниципальных образований, особенно городских и сельских поселений, практически не зависит от развития экономики на их территориях. Большинство налогов на деятельность юридических лиц практически не попадает в местные бюджеты. И даже несмотря на это, многие главы чрезвычайно активно работают для привлечения инвестиций, открытия на территории муниципальных образований новых предприятий, создания рабочих мест.

“

Руководители г. Суздаль сделали ставку на туристический бизнес. Сегодня в этой сфере работают 29 юридических лиц, 390 индивидуальных предпринимателей. Общее количество занятых в сфере туризма составляет 1900 человек, или 29 % от трудоспособного населения города.

”

“

Рост инвестиций в экономику Калачинского района Омской области в 2006 г. превысил уровень предыдущих лет более, чем в 2,3 раза. Сейчас в районе находится на реализации 14 инвестиционных проектов на общую сумму более 1,2 млрд руб., что позволит дополнительно создать около 640 рабочих мест.

”

“

Работа, проводившаяся администрацией Ступинского района Московской области совместно с администрацией Московской области, привела к тому, что иностранная компания «Марс» основала здесь крупный производственный комплекс (территория в 40 га) по производству широкого ассортимента кондитерских изделий и питания для домашних животных. Это два предприятия,

” *на которых работают 1,5 тыс. человек. В последнее время в районе ежегодно открываются 2-3 предприятия с новыми рабочими местами.*

Поддержание набранных темпов роста уровня социально-экономического развития страны невозможно без использования ресурса местного сообщества в лице органов местного самоуправления муниципальных образований, поскольку массовое развитие экономической инициативы граждан, появление и устойчивая работа новых предприятий малого и среднего бизнеса во многом зависит от позиции и усилий местных властей. Ведь предприятия расположены на территории конкретных муниципальных образований, и от муниципальных руководителей во многом зависит, насколько благоприятными будут условия их работы.

Более подробно деятельность местных властей по повышению качества жизни граждан описана в главе 2 «Роль местного самоуправления в повышении качества жизни». Глава 3 посвящена лучшим практикам и проблемам развития экономического потенциала муниципальных образований.

Поэтому в данном разделе мы ограничимся лишь кратким выводом: никто настолько не заинтересован в обеспечении благополучия граждан, как местные власти и никто, при создании соответствующих условий, не способен сделать больше для решения задач.

Ресурс местного самоуправления в борьбе с угрозами обществу и личности

Безопасность, законность, правопорядок также являются обязательными признаками стабильности государства. ФЗ-131 возлагает на местные власти обязанности по охране правопорядка (районы и городские округа получают право создавать муниципальную милицию), обеспечению пожарной безопасности, предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах муниципального образования.

Однако руководители муниципальных образований видят задачи обеспечения безопасности поселений значительно шире, результатом чего является появление целого спектра специальных муниципальных программ, направленных на обеспечение безопасности.

“ *В качестве одной из важнейших социальных программ в сфере образования Брянское городское самоуправление считает целевую программу «Безопасность образовательных учреждений города Брянска», принятую в 2006 г. В минувшем году на реализацию программы было направлено 1,624 млн руб., что позволило решить целый ряд вопросов: установить автоматическую пожарную сигнализацию в пяти городских школах, оснастить основную часть учреждений образования кнопками тревожной сигнализации, обеспечить их средствами пожаротушения, в т.ч. путем замены на более современные. На текущий 2007 г. расходы по этой целевой программе запланированы в объеме 10 млн, что, в частности, должно было позволить установить автоматическую пожарную сигнализацию еще в 18 школах. Именно «должно было», т.к. в процессе реализации этой программы выявилась одна очень интересная и, безусловно, положительная особенность.*

Известно, что в соответствии с действующим федеральным законодательством фирма, получающая муниципальный заказ на установку подобной сигнализации, определяется в ходе открытого конкурса. В Брянске накоплен большой положительный опыт в плане проведения открытых конкурсов и других форм муниципальных торгов, что получило высокую оценку на федеральном уровне: среди 50 муниципалитетов, принявших участие в проекте «Национальный рейтинг прозрачности закупок», Брянск по итогам работы в 2006 г. выглядел вполне достойно, заняв 12-е место.

В свою очередь, брянские специализированные фирмы, накопившие опыт установки систем пожарной сигнализации и работы с муниципальными заказами (таких в городе сегодня насчитывается 5-6), вполне осознали выгоду этого дела и начали жестко конкурировать между собой, уменьшая норму прибыли и экономя на различных издержках. На составе устанавливаемого оборудования и качестве работ это никак не сказывается (разработанная форма муниципального контракта жестко регламентирует все стороны взаимоотношений заказчика и исполнителя), зато итоговые цены торгов оказываются меньше расчетных на 10-15 процентов. Все это вселяет уверенность, что при тех же объемах финансирования программы количество школ, получивших в 2007 г. системы пожарной сигнализации, существенно возрастет.

“ Комплексный подход к укреплению безопасности демонстрирует Лискинский район Воронежской области. Там в 2007 г. принята районная «Комплексная программа профилактики правонарушений». Ее основные задачи – активизация противодействия рецидивной и групповой преступности, повышение доверия населения к правоохранительным органам (Приложение 1).

Однако особенно важной является роль муниципального сообщества по предотвращению потенциальных угроз и ликвидации очагов социальной напряженности.

Воспитательная работа с детьми и молодежью является традиционной заботой местных властей. И в этом направлении муниципальные программы отличаются разнообразием и изобретательностью.

“ В г. Саянске Иркутской области значительное внимание уделяется организации воспитательной работы с молодежью, в том числе духовно-нравственному, патриотическому и физическому воспитанию. В городе традиционно в феврале проводится месячник по военно-патриотическому воспитанию, во время которого проходят встречи с ветеранами. В феврале проведена городская военно-спортивная игра «Зарница». Действует дискуссионный клуб, участие в котором принимают школьники, студенты, трудящаяся молодежь (Приложение 5).

“ В Брянске принят целый пакет целевых программ: «Молодежь», «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «Организация труда несовершеннолетних граждан в г. Брянске», «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту в г. Брянске». Каждая из этих программ решает свои задачи, охватывая в совокупности едва ли не все увлечения и пристрастия молодого поколения брянцев (Приложение 6).

“ В г. Глазов Удмуртской Республики разработан комплекс мер по созданию временных рабочих мест для несовершеннолетних в возрасте 14-17 лет в летние месяцы (Приложение 7).

Нередко муниципалы в инициативном порядке берут на себя обязанность по борьбе с алкоголизмом и наркоманией, «воспитывают» тех, кто недостаточно внимательно относится к своим родительским обязанностям. Так, в пензенской городской администрации за каждым чиновником

«закрепили» «трудного» подростка. В личном общении сотрудники администрации воспитывают трудную молодежь, стремясь вернуть ее на путь исправления.

“ В Ступинском муниципальном районе Московской области создан Совет по защите прав детей, занимающийся профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защитой их прав. Разработанная система позволяет вовлекать практически всех школьников в регулярные занятия различными видами досуговой деятельности, что приводит к ежегодному снижению детско-подростковых девиаций и росту количества одаренных детей (Приложение 4).

“ В Саткинском районе Челябинской области разработана и успешно реализуется комплексная медико-социальная и психолого-педагогическая профилактическая программа «Семьи и дети группы риска», опыт которой сегодня перенимают в других регионах (Приложение 2).

Защита прав и законных интересов человека, обеспечение гражданских свобод также традиционно считается важным фактором обеспечения социальной стабильности. Многие муниципальные руководители активно работают в этом направлении, демонстрируя чрезвычайно интересный опыт.

“ По инициативе мэра г. Астрахани Сергея Боженова в начале 2005 г. был образован Координационный совет по защите прав человека при мэре г. Астрахани – контролирующий орган, отслеживающий законность, правомочность и, что очень важно, целесообразность действий чиновников, прежде всего городских (Приложение 3).

От местных властей во многом зависит распространение ксенофобии и экстремизма на территории страны. События в Кандопоге для многих стали шоком и ярко продемонстрировали: современный экстремизм и ксенофобия – это чаще всего не террористические организации, действующие на территории страны или в особых «горячих точках», это, скорее, жители конкретных городов и поселков, что-то не поделившие со своими земляками. И потому бороться с этими явлениями необходимо точно, на уровне каждого муниципалитета.

Надо отметить, что во многих муниципалитетах, особенно на территориях с

пестрым национальным составом, работа по профилактике ксенофобии и экстремизма осуществляется во впечатляющих масштабах.

Из наиболее распространенных форм можно назвать:

- проведение национальных праздников, на которых присутствует все население муниципального образования;
- проведение в школе уроков по изучению истории и культуры народностей, проживающих на территории муниципальных образований;
- создание национальных советов при Главах муниципальных образований, в которые входят лидеры национальных общин;
- как показала практика, чрезвычайно эффективны различные общественно-полезные проекты, в которых участвуют представители разных национальностей, в первую очередь – молодежь. *Масса таких проектов была подана на конкурс «Наш город».*

Вообще, воспитание местного патриотизма – лучшее лекарство против национальных и религиозных конфликтов.

Если граждане ощущают себя в большей степени жителями данного города, поселка, а потом уже – русскими, татарами, дагестанцами, – почва для национальных конфликтов исчезает.

Здесь необычайно важной становится работа по созданию «бренда поселения», которую сегодня проводят многие муниципалитеты. При этом ясная открытая политика администрации является важнейшей предпосылкой социальной стабильности.

Почему участок или помещение выделили тому, а не другому? Если жителям очевидны ответы на эти вопросы, поводов для конфликтов меньше. Ведь значительная часть конфликтов, имеющих национальную окраску, на самом деле имеет под собой экономическую основу.

Работу по профилактике правонарушений и национальной розни, борьбу с распространением алкоголизма и наркомании местные власти, как правило, ведут рука об руку с общественностью.

Такой союз повышает эффективность работы и способствует формированию полноценного гражданского общества на территории каждого муниципального образования.

Повышение социальной активности и гражданской ответственности населения, укрепление патриотизма

Как справедливо заметил Президент Российской Федерации В.В. Путин, *«важной особенностью реформы является ее комплексность, которая предполагает структуризацию институтов местного самоуправления и решение самых актуальных экономических задач. Но главная состоит в том, что преобразования направлены на расширение непосредственного, прямого участия граждан во всех сферах местной жизни, на рост влияния и усиления контроля жителей той или иной территории за действиями избранной ими муниципальной власти».*

Местное самоуправление является важнейшим институтом отечественного гражданского общества, обеспечивая прямое и непосредственное участие граждан в общественной жизни, в управлении своей территорией.

По данным исследования «Муниципальная Россия», проведенного по заказу ЕО-ОМО, распространенность различных форм взаимодействия местного самоуправления и общественности выстроились следующим образом.

Формы взаимодействия местного самоуправления и общественности	%
Совместная реализация социальных программ	46,7
Общественные (координационные) советы	43,2
Информационная поддержка	42,6
Методическая помощь	29,7
Социальный заказ	12,5
Имущественная поддержка общественных объединений	12,4
Образовательные программы	9,7
Муниципальные гранты	8,9
Затрудняюсь ответить	6,6
Никакие не используются	3,1
Другое	0,7

Судя по данным указанного исследования, развитость форм взаимодействия органов местного самоуправления и общественности зависит не столько от социально-экономического положения муниципального образования, сколько от уровня институционализации некоммерческого сектора. Последний напрямую связан с уровнем урбанизации муниципального образования. Это подтверждается данными исследования: в городских округах взаимодействие намного интенсивнее, чем в дру-

гих типах муниципальных образований. В 75% городских округов созданы и работают *общественные (координационные) советы*. Они способствуют решению ряда задач для развития диалога между местной властью и общественностью. Важнейшая из них – создание условий для участия общественности в выработке, принятии и реализации решений. Например, посредством работы в советах активные граждане, объединенные в местные некоммерческие организации, могут привлекаться к непосредственному ответственному участию на всех этапах управленческой и организационной работы местной администрации.

Созданные в муниципалитетах общественные (координационные) советы, способствуют решению ряда задач для развития диалога между местной властью и общественностью (важнейшая из них – создание условий для участия общественности в выработке, принятии и реализации решений). Через работу в советах активные граждане, объединенные в местные некоммерческие организации, могут привлекаться к непосредственному участию на всех этапах управленческой и организационной работы местной администрации. Большое количество таких структур создано в муниципальных образованиях Самарской области. В Самаре созданы общественные советы при главе города по всем сферам деятельности администрации, в Тольятти – Совет по взаимодействию с НКО при мэрии, Совет по молодежной политике при мэре, Совет по культуре. В районах области созданы постоянно действующие комиссии, Координационные Советы по важнейшим направлениям работы (Большечерниговский район); Совет по кадровой политике района (Большеглушицкий район); Межведомственные Координационный Совет по вопросам гражданского и патриотического воспитания молодежи (Богатовский район); Общественный районный Совет активистов района (Хворостянский район); Координационный Совет общественных организаций (Кинель-Черкасский район). В Нефтегорском районе создана группа стратегического развития.

На уровне администрации г. Кирова успешно действует «Городское общественное собрание» – консультативный орган, в котором представители НКО и бизнеса могут обсудить свои проблемы с городской властью, дать свои предложения и высказать пожелания.

С 1996 г. эффективно работает Томская городская палата общественности.



Эффективный механизм взаимодействия органов местного самоуправления с представителями общественных объединений и иных некоммерческих организаций был создан в Томске более 10 лет назад (1996). Томская городская Палата общественности (далее – ТГПО) – это объединение, в которое входят представители более 40 некоммерческих организаций, работающих на территории г. Томска. ТГПО – это одна из первых общественных палат на территории России. Сегодня правовой статус ТГПО – общественный координационно-совещательный орган при администрации г. Томска. Статус установлен Положением, который утвержден правовым актом мэра г. Томска.

Целью ТГПО является обсуждение и разработка решений по наиболее важным экономическим, экологическим и другим социальным проблемам, которые стоят перед городом, а также участие общественности в реализации этих решений. ТГПО содействует укреплению гражданского общества на территории г. Томска. В состав ТГПО входят различные организации: правозащитные, детские, экологические, молодежные, организации социальной направленности, политические партии и органы территориального общественного самоуправления, профсоюзы. Возглавляют ТГПО пять сопредседателей, избираемых самой палатой.

ТГПО участвует в решении широкого круга вопросов, в частности – реформа жилищно-коммунального хозяйства, семейная политика, альтернативная гражданская служба, положение инвалидов и многих других. На заседаниях ТГПО присутствуют и работают представители исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, депутаты представительных и законодательных органов. По инициативе ТГПО проходят лекции, конференции, семинары на актуальные темы, в том числе: «Некоммерческие организации, власть, бизнес, население: от диалога к партнерству», «Корпоративная политика бизнес-предприятий и их взаимоотношение с некоммерческим сектором» и т.п. Работает ресурсный центр: для членов палаты читают лекции, проводятся семинары и т.п. Члены ТГПО активно участвуют в общественных (публичных) слушаниях, проводимых в г. Томске по самым различным проблемам. При ТГПО создан ПРЕСС-ЦЕНТР – центр для увеличения инфор-

мированности о делах членов ТГПО, повышения статуса некоммерческих организаций и привлечения внимания населения к решению острых социальных проблем города. Действует интернет-сайт ТГПО. ТГПО активно участвует в городских общественно-политических процессах: забастовка представителей маршрутного транспорта, проблема сохранения памятников деревянного зодчества, протест жителей общежитий и т.п. ТГПО по многим острым и дискуссионным вопросам имеет собственную точку зрения, которая отражается в решениях и обращениях палаты.

С учетом современных масштабных преобразований в различных сферах российского общества ТГПО стремится к расширению своего участия в общественно-политических событиях и процессах, в том числе, на межрегиональном и федеральном уровне. Налажен контакт с Общественной Палатой Томской области и Российской Федерации. Сопредседатели ТГПО выезжают в другие регионы Сибири и Дальнего Востока с целью обмена опытом и распространения идей гражданского общества.

В Усть-Илимске Иркутской области при администрации города создан Совет общественности.

В 2006 г. в целях активизации взаимодействия органов местного самоуправления с некоммерческими общественными организациями в решении социальных и других важных вопросов городского значения был создан Совет общественности при Администрации г. Усть-Илимска Иркутской области (постановление главы администрации города от 20.06.2006 № 624). Председателем Совета общественности является мэр города В.В. Дорошок.

В структуре администрации города был создан отдел по взаимодействию с гражданским обществом.

Решением Городской думы Усть-Илимска от 29.11.2006 № 47/257 утверждена Концепция развития общественных инициатив в г. Усть-Илимске на 2007-2009 гг. и муниципальная целевая программа «Развитие общественных инициатив в г. Усть-Илимске» на 2007-2009 гг.

За год деятельности Совета общественности было проведено семь заседаний, проведено 4 семинара-практикума, выпущено 6 номеров газеты «Некоммерческий мир Усть-Илимска», в горо-

дских СМИ напечатано 18 публикаций о деятельности Совета общественности, проведена городская конференция «Роль и место НКО в развитии города», проведен конкурс социально-значимых проектов «Именной грант».

Главным достижением в своей работе члены городского Совета общественности считают принятие Городской Думой Программы развития общественных инициатив в г. Усть-Илимске и работу по ней. Не остался без внимания вопрос участия общественности в разработке программы социально-экономического развития города. Постановлением главы администрации города от 22.06.2007 № 613 утверждено Положение об участии общественности в разработке и реализации комплексной программы социально-экономического развития муниципального образования г. Усть-Илимска.

В г. Глазов Удмуртской республики созданы Совет руководителей образовательных учреждений при управлении образования администрации г. Глазова и Совет управления образования Администрации г. Глазова (Приложение 27).

В 2006 г. в г. Красноярске решением главы города было создано специализированное муниципальное учреждение «Красноярский центр развития местного самоуправления». Основная цель учреждения – это выстраивание диалога между властью и гражданами, создание условий для становления гражданского общества путем содействия развитию институтов общественного самоуправления на территории г. Красноярска.

Красноярский центр развития местного самоуправления ставит перед собой следующие задачи:

- 1) организация работы по повышению эффективности взаимодействия администрации города с гражданами, вовлечение жителей города в общественное самоуправление, жизнеобеспечение и благоустройство города, управление жилищным фондом, повышение их заинтересованности в экономном расходовании ресурсов и бережном к ним отношении; выявление, подбор и подготовка инициаторов, организаторов общественных инициатив, координация и обеспечение их деятельности;
- 2) совершенствование нормативно-правовой и экономической базы, создание механизмов регулирования самодетельности населения по реше-

- нию собственных и одновременно общественно-значимых проблем;
- 3) поддержка общественных инициатив по созданию ТСЖ, ТОС (организация обучающих мероприятий по поддержанию общественных инициатив по созданию ТСЖ, ТОС; тиражирование положительного опыта создания ТОС, ТСЖ; информационная поддержка созданных ТОСов и ТСЖ);
- 4) привлечение некоммерческих организаций (садоводческие, гаражные объединения) к наведению и поддержанию порядка на своих территориях.

За 2006 г. силами Центра было проведено:

- 3524 собрания (схода) с жителями;
- 1180 мероприятий по благоустройству домов, ремонту и содержанию подъездов;
- 391 праздничное и спортивное мероприятие (совместно с администрациями районов города), в которых приняло участие 14 343 жителей города;
- рассмотрено 8627 обращений граждан, из них: 34,1% решено положительно, 21,5% взято на контроль, 44,4% получили устную консультацию.

Финансирование МУ «КЦРМС» производится из средств городского бюджета, частичное финансирование мероприятий проводимых МУ «КЦРМС» производится за счет привлеченных средств.

С помощью участия общественности местные власти решают самый широкий круг вопросов – от благоустройства и развития территорий до борьбы с распространением наркотиков, от противодействия межнациональным конфликтам до воспитания молодежи.

Вот как описывает взаимодействие муниципалитета и общественности глава Алабугского сельского поселения Красноармейского района Челябинской области Г.А. Синицина: «Нам, главам, приходится решать проблемные вопросы и приходиться за помощью к общественным организациям. На территории Алабугского сельского поселения существует не одно общественное формирование. Совет ветеранов активно участвует в жизни поселения. Один раз в квартал проводит заседание, решает наиболее важные вопросы, организует и проводит тематические мероприятия в школах по патриотическому воспитанию молодежи, активно принимает участие в спортивных мероприятиях, в чествовании ветеранов 9 мая, в праздновании дня пожилого человека. Также

на территории сельского поселения создан общественный совет по работе с молодежью, главные задачи которого заключаются в вовлечении детей и подростков в деятельность на благо села, приобщении детей из неблагополучных семей к культурно-массовым мероприятиям. Хочется привести пример из жизни. Я живу в селе и всех знаю. Каждый год в канун празднования нового года на площадке мы устанавливаем елку для проведения гуляний в новогоднюю ночь. Не проходит и 3-4 дней, как от украшенной елки не остается ни игрушек, ни гирлянд, даже ветки и те переломают. В этом году мы подключили к работе молодежь, склонную к спиртным напиткам, которая не работает, не раз привлекалась к административным наказаниям. Они пришли, сами установили и украсили ель, построили и залили горку. Украшенная елка простояла до Крещения, и никто ничего не тронул.

Я сделала вывод: чем больше мы будем уделять внимание такой молодежи и приобщать их к традициям своего родного села, тем меньше у них будет желания наносить вред. Сократится рост правонарушений. Существует у нас и жилищная комиссия, которая не только проводит заседания, но и тесно работает со старшими по домам и улицам, организует субботники по очистке села от мусора, работает индивидуально с жильцами. При ее помощи сами жильцы ремонтируют подъезды и проводят косметические ремонты. Члены жилищной комиссии проводят беседы со злостными неплательщиками за коммунальные услуги. Гражданам, которые не в состоянии погасить долги за коммунальное обслуживание, мы предлагаем по договору в счет погашения долга чистить подвалы от мусора, ремонтировать подъезды и разное другое. Активно на селе работает группа по восстановлению храма во главе со старостой, которого на собрании граждан выбрали сами граждане. Много лет в здании церкви жила бродячая скотина, храм был загажен и замусорен. В настоящее время путем организации субботников храм полностью очищен от мусора. Молодежь и старики по выходным дням собирались и работали: огородили, установили дверь и заложили все проемы. Работа по восстановлению храма продолжается. В решении вопросов местного значения значимую роль играют собрания и сходы граждан, которые мы проводим часто. Я, как глава, ежегодно отчитываюсь перед избирателями о проделанной работе. У нас на территории 6 населенных пунктов,

собрания проводим в каждом из них, и, помимо отчетов, на них решаются текущие вопросы. На собраниях у каждого есть возможность высказаться и получить ответы на заданные вопросы, получить ту или иную информацию. Например, наше население не имело представления о том, что не только можно оформить субсидию по услугам ЖКХ, но необходимо еще воспользоваться субсидией на твердое топливо.

Благодаря собраниям уже более 70% жителей за 2007 г. оформили документы на субсидии. При помощи администрации района и социальной защиты организованы ежемесячные рейсы мобильной службы в каждое муниципальное образование. Немаловажную роль имеет работа с обращениями граждан по личным вопросам. За 2006 г. на приеме у главы было зарегистрировано 119 обращений. Все обращения поставлены на контроль, из них 94 удовлетворены, по 25-ти даны разъяснения.

Хочется привести такой пример. В двух населенных пунктах, Ашликуле и Каткуле, не было автобусных остановок. Люди обращались, письменно и на собраниях. По решению собрания обратились к арендатору озер, и эту проблему мы решили за два месяца, помощь была оказана стройматериалами. Путем организации субботников и силами населения сами жители этих деревень построили остановки, сделали и покрасили лавочки. В 2006 г. было обращение по обелиску, который установлен в центре села в честь памяти погибших земляков в годы ВОВ. Оказалось, что не все фамилии вошли в список мемориальной доски. Была проведена поисковая работа с книгой памяти и выявлены еще 64 фамилии воинов, не вошедших в памятную. Много можно говорить об участии народа в решении вопросов местного значения. Чем больше населения будет вовлечено в решение проблем родного села, тем лучше. В этом случае можно сказать уверенно о том, что в нашем государстве будет реальное местное самоуправление.

В процессе разработки Стратегического плана г. Хабаровска был создан Общественный Совет, отражающий интересы широких групп населения Хабаровска. В его состав вошли руководители и специалисты промышленных предприятий, предприниматели, ведущие ученые и руководители научных организаций и ВУЗов, работники культуры, члены общественных организаций города, сотрудники ключевых структурных подразделений администрации, всего 210 человек – самых прогрессивных, образованных,

опытных, обладающих высокими профессиональными качествами и пользующихся доверием представителей городского сообщества».

В Сургутском районе Ханты-Мансийского автономного округа организацию деятельности военно-патриотических и военно-спортивных клубов осуществляет муниципальное учреждение комплексный молодежный центр «Резерв», созданный в 2001 г. Цель центра – развитие и совершенствование работы по воспитанию гражданственности и патриотизма у молодежи района. В настоящее время численность коллектива учреждения составляет 42 человека, которые обеспечивают деятельность учреждения по 9 направлениям: военно-спортивное; спортивно-техническое; туристическое; поисковое; краеведческое; лидерское; досуговое; программно-методическое.

В целях воспитания личности гражданина – патриота России, способного выполнять свой долг в мирное и военное время, формирования у подрастающего поколения патриотического сознания, чувства верности Отечеству, готовности к служению и защите Отечеству, решением городской Думы была утверждена муниципальная программа г. Усть-Илимска «Патриот России» на 2006-2009 гг. В основе Программы заложены духовно-нравственные ценности и человеколюбие, как основные черты глубинной российской духовности:

- бескорыстная забота младших о старших и передача жизненного опыта из поколения в поколение;
- формирование личности с активной жизненной и гражданской позицией на примере героического прошлого нашего народа, подвигов великих полководцев;
- формирование потребности у молодежи защищать свое Отечество.

В Программе предусмотрено укрепление материально-технической базы и развитие направления «Работа с молодежью допризывного возраста», которое включает в себя проведение слетов-соревнований «Школы безопасности» в рамках игр «Зарница», «Орленок», проведение военно-спортивных сборов и военно-патриотических лагерей, Дней призывника и проводов на военную службу, Вахты Памяти у Обелиска Славы, Стелы первооткрывателей и Памятного Знака «Три звезды».

Администрацией г. Владимира проводится определенная работа по повыше-

нию социальной активности и гражданской ответственности населения, укреплению патриотизма на основании «Комплекса мер по патриотическому воспитанию граждан г. Владимира на 2006-2010 гг.» (постановление главы города № 1707 от 08.06.2006). Мероприятия военно-патриотической направленности организовываются и проводятся, как правило, совместно с различными организациями, структурами и ведомствами.

Задача администрации города – координация данной работы. В городе создана система организации и проведения городских массовых мероприятий патриотической направленности. Ежегодно или с периодичностью один раз в два года организуются следующие основные мероприятия: спартакиада по военно-прикладным видам спорта для учащихся общеобразовательных школ и молодежи; смотры, конкурсы, акции («Патриоты Отечества» – конкурс на лучшее образовательное учреждение по военно-патриотической работе, «Знай и люби родной Владимир» – краеведческий конкурс, «Героика Российской державы» – конкурс знатоков Отечественной истории, «День Победы» – конкурс рисунков и творческих работ учащихся, Смотр-конкурс школьных музеев, вахта Памяти на посту № 1 у Вечного огня Славы, патриотическая акция по вручению паспортов 14-летним подросткам «Мы – граждане России!», патриотическая акция поминовения павших в Великой Отечественной войне «Память», посвященная Дню памяти и скорби); конференции, выставки, экскурсии, уроки мужества (краеведческая конференция «Культура Земли Владимирской», выставка «История в моделях, макетах, диаграмах», посвященная Дню Победы, краеведческая конференция «Владимир: прошлое, настоящее, будущее», районные конференции, посвященные памятным датам Великой Отечественной войны, встречи ветеранов с учащимися образовательных учреждений, уроки мужества и уроки гражданина России, экскурсии для учащихся в музей Боевой Славы Владимирской области, Боевой Славы в/ч 07008, фестиваль патриотической песни «С любовью к России»); благотворительные акции («Сотвори Добро» – акция по сбору подарков для военнослужащих, находящихся на лечении в военном госпитале города, «Забота» – акция по оказанию помощи ветеранам Великой Отечественной войны и труженикам тыла, «Открытие для ветерана»).

Системной работой в области патриотического воспитания школьников удается достигнуть благодаря тесному

взаимодействию различных структур городской администрации, учреждений и общественных организаций.

В городе работает городская детская общественная организация «Содружество», объединяющая 67 детских школьных объединений (более 7000 школьников) по различным направлениям. В мае 2006 г. объявлена городская акция «Это наша с тобой биография». Акция призвана открыть новые страницы биографии детских общественных объединений, поддержать общественно-ценные инициативы детского подросткового движения, преодолеть разобщенность детских общественных объединений. Акция включает 4 этапа: «Впишем свою историю в историю современного Владимира»; «Создадим летопись своего детского объединения»; «Это наша с тобой биография»; «Сохраним для потомков».

Современными формами повышения общественной активности и гражданской ответственности населения в г. Красноярске являются «Красноярский городской Форум», проект «Лекторий «День гражданского образования», общественное движение «Красноярский молодежный форум», «День города», Конкурс оздоровительного бега «Стартуют все», физическая зарядка «Час здоровья», Трудовые отряды Главы города, конкурс «Золотой кадровый резерв города» и другие городские акции, осуществляемые администрацией города. Городской Форум, который проводится с 2005 г., собирает открытые дискуссии, переговорные площадки, презентации, мастер-классы. В итоге формирует творческие группы – общественный актив, который заинтересованно участвует в разработке и реализации программ и проектов администрации города.

Встречи руководителей структурных и территориальных подразделений администрации города, лекторов КРООО «Знание» с работниками учреждений и предприятий города в рамках «Дней гражданского образования» расширяют информационное пространство и повышают образовательный уровень населения. Становлению поколения современных управленцев, имеющих развитую социальную компетентность, способствует конкурс «Золотой кадровый резерв города». На формирование ответственного отношения к городу, своей малой родине, направлена деятельность Трудовых отрядов главы города, инициативные молодежные проекты (ежегодно администрация поддерживает до четырехсот таких проектов).

Важнейшим направлением в воспитании социальной активности и гражданственности населения является также развитие детских общественных организаций и объединений, создание молодежных парламентов.

“ В г. Саянске Иркутской области в 2003 г. был образован молодежный Парламент. С мая 2005 г. начал свою работу молодежный парламент второго созыва. В его составе 21 человек: представители образовательных учреждений, предприятий города. Основные цели создания молодежного парламента – обучение молодежи работе с нормативными документами и законодательной деятельности, привлечение молодежи к участию в социально-значимых проектах. Молодые депутаты знакомятся с работой городской администрации и Городской думы. В 2006 г. проведено 7 заседаний молодежного Парламента.

“ В г. Владими́ре созданы Молодежный парламент г. Владими́ра и Совет молодежных организаций при главе города (Приложение 28).

Существуют примеры программ по борьбе с коррупцией, которые муниципальные власти также осуществляют совместно с общественностью.

“ Одним из важных направлений деятельности администрации г. Красноярска в направлении борьбы с коррупцией является ее предупреждение. В этих целях в 1999-2002 гг. разработаны и реализованы проекты «Разработка механизмов участия граждан в местном самоуправлении как один из способов предупреждения коррупции», «Открытость власти: разработка, внедрение форм и механизмов общественного диалога». В результате реализации этих проектов были внедрены такие механизмы участия общественности в решении городских проблем, как общественные слушания, муниципальный заказ, муниципальный грант, разработан профессионально-этический кодекс муниципального служащего.

В 2005 г. в целях эффективной организации и осуществления контроля за исполнением бюджета города, эффективностью и целевым использованием бюджетных средств, соблюдением установленного порядка управления городской собственностью образована Контрольно-счетная палата г. Красноярска.

По результатам участия в российском общественном проекте «Националь-

ный рейтинг прозрачности закупок» Красноярск был удостоен оценки «ПР + высокая прозрачность» и вошел в тройку лидеров среди 50 городов страны – участников конкурса. Присвоенная оценка свидетельствует о высокой результативности усилий, предпринятых администрацией города в области закупочной деятельности. В результате проведенных администрацией города конкурсов в рамках муниципального заказа экономия бюджетных средств составила 211 млн руб. Кроме этого, в городе разработана и совершенствуется собственная нормативно-правовая база для оптимизации муниципальных закупок. Внедряется система автоматизированного управления закупками, которая призвана связать в единую сеть всех заказчиков, обеспечить единый подход и единый формат документации.

Малоизвестной формой участия населения в решении вопросов местного значения является **общественный экологический контроль**.

Особенностью этой формы участия населения является ее законодательное закрепление в ст. 68 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», где сказано, что «Общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль) осуществляется общественными объединениями и иными некоммерческими организациями в соответствии с их уставами, а также гражданами в соответствии с законодательством».

Целью проведения общественного экологического контроля является реализация права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды.

Эффективность общественного экологического контроля достаточно высока, поскольку подкреплена федеральной правовой поддержкой. Результаты общественного контроля в области охраны окружающей среды (общественного экологического контроля), представленные в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством.

За противодействие общественным инспекторам по охране природы в их деятель-

ности по осуществлению общественного экологического контроля должностные лица и граждане несут ответственность в порядке, установленном законодательством.

В настоящий период этот институт участия населения в местном самоуправлении активно используется в Московской области (Балашиха), Самаре, Омске, Мурманске. В указанных муниципальных организациях на базе экологических правозащитных организаций и при поддержке органов местного самоуправления функционируют целые отряды таких общественных инспекторов.



В Самаре с июня 2006 г. создана общественная экологическая инспекция, в состав которой вошли: 21 инспектор, 16 стажеров, около 40 человек, привлекаемых нерегулярно. Организована горячая линия – «зеленый телефон», на который принято более 130 звонков о нарушении экологических прав. Инспекторами проведено 160 рейдов, составлено 120 актов о нарушениях природоохранного законодательства, переданных в специально уполномоченные органы.

Кроме того, проведено 8 обучающих семинаров для инспекторов, которые прошли 86 человек, организовано 4 аттестации. Аттестовано на инспектора Самарского СоЭС 23 человека, 21 из которых сейчас принимают активное участие в работе инспекции.

В апреле 2006 г. поданы иски о защите экологических прав жителей ГСК №264 а районный и арбитражный суды. 16 июня и 8 октября иски были судами удовлетворены. В настоящее время готовятся 2 исковых заявления по обращению граждан, связанному с уплотнительной застройкой; реализуется правовая поддержка иска, поданного жильцами.

С ноября 2006 г. проводится юридическая, организационная и информационная поддержка населения и администрации сельского поселения Кинель-Черкассы в требовании удаления токсичных промышленных отходов, складированных на территории Кинель-Черкассы.

В настоящее время изучаются документы по 4 фактам нарушения экологических прав граждан г. Самара. Направлены обращения в прокуратуру и другие государственные органы.

За 2006 г. опубликовано 16 статей в газетах и журналах, 7 передач по телевидению, касающихся нарушений экологических прав граждан.



Как видно из приведенного примера, результатом деятельности общественной инспекции стало широкое вовлечение граждан в решение экологических проблем города, защита их экологических прав, развитие гражданского самосознания жителей, повышение уровня эколого-правовой культуры населения, а самое главное – общественный контроль выполнил саморегулятивные функции местного самоуправления, усилив эффективность деятельности местных органов и государственного управления.

Примеры успешного взаимодействия муниципальных властей и муниципальной общественности даны также в Приложениях 27, 28, 30-32.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. определяет широкий спектр форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. К ним относятся:

- местный референдум;
- муниципальные выборы;
- по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
- сход граждан;
- правотворческая инициатива граждан;
- территориальное общественное самоуправление;
- публичные слушания;
- собрание граждан;
- конференция граждан (собрание делегатов);
- опрос граждан;
- обращения граждан в органы местного самоуправления;
- другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении.

В настоящий момент все эти формы достаточно широко используются в муниципальных образованиях. Рассмотрим некоторые примеры.

Местный референдум

Согласно п. 1 ст. 22 Федерального закона № 131-ФЗ местный референдум проводится в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения.

С его помощью граждане приобретают возможность непосредственного, а значит, наиболее эффективного воздействия на формирование политики местных властей. Органы местного самоуправления, в свою очередь, получают возможность с помощью референдума сверять свои решения с мнением народа. Социальная ценность референдума заключается в его способности разрешать возникающие и предотвращать потенциально возможные конфликты между властью и обществом, и тем самым снимать напряжение в обществе, повышать доверие населения к власти.

Сложившаяся практика применения института референдума подтверждает, что именно эта форма непосредственного участия населения в местном самоуправлении является наиболее эффективным институтом с точки зрения достижения практических результатов общественных инициатив. Несколько лет назад многие эксперты не верили в то, что у местных референдумов есть будущее, пророчили им судьбу политических конструкций, предназначенных только для разрешения конфликтов между уровнями власти или политическими группировками, рассматривали этот институт как очаг разжигания конфликтов. Даже предлагали отказаться от этого института, ограничившись только всероссийским референдумом по принятию и внесению изменений в Конституцию РФ. Но практическая ценность референдума и готовность населения ответственно и осознанно принимать решения были доказаны на практике.

“ В 2002 г. в г. Сургуте был проведен референдум по вопросу необходимости дальнейшей организации троллейбусного движения в городе. Поводом для проведения референдума стала категорическая позиция Совета депутатов, считавшего использование троллейбусного движения в городе нецелесообразным и дорогостоящим.

Население согласилось с мнением представительного органа.

Сегодня пришло время оценить дальновидность такого решения. Действительно, масштабное финансирование троллейбусного движения исполнительная власть осуществляла на фоне профицита бюджета. В настоящее время ситуация кардинально изменилась и совершенно очевидно, что если глава города не угадал экономическое

развитие региона на несколько лет вперед, то референдум уберег исполнительные органы власти от ошибки, а Сургут — от экономически неблагоприятных последствий.

” Понимание референдума не следует сводить исключительно к акту голосования, а значение — к арифметическому результату. Даже неудавшиеся попытки референдумов нередко имели серьезные социальные последствия.

“ В 2003 г. общественность г. Троицка Московской области была обеспокоена планами местных властей вырубить парк с вековыми деревьями и построить на его территории высотные здания, в связи с чем была сформирована инициативная группа по проведению референдума. Дважды, даже после сбора 2600 подписей жителей, на основании протеста прокурора в проведении референдума инициативной группе было отказано. Однако второй отказ в проведении референдума инициативная группа обжаловала в областной суд и выиграла дело.

5 декабря 2004 г. в Троицке прошел городской референдум, на котором 9466 граждан (97,67% участвующих) высказались за то, чтобы отнести лесные кварталы и поля парка к рекреационной зоне (зоне отдыха). Однако референдум признан несостоявшимся, поскольку явка населения составила 34,9%. Несмотря на то что решение референдума не имело юридической силы, Совет депутатов г. Троицка принял постановление, в соответствии с которым отнес парк к рекреационной зоне.

” В настоящий момент идет утверждение Генерального плана города, местная администрация снова предпринимает попытку застроить территорию парка, считая решение Совета депутатов нелегитимным. В противовес наблюдается активизация общественной деятельности.

” **Территориальное общественное самоуправление** — самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Органы территориального общественного самоуправления являются надежными партнерами органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

Важность такого института, как территориальное общественное самоуправление обусловлена тем, что ТОС способствует воспитанию гражданского самосознания, организации активного сотрудничества власти и народа. Исходя из этого, органы местного самоуправления должны способствовать созданию ТОС, создавать условия для формирования и деятельности территориального общественного самоуправления.

Сегодня ТОСы реально могут стать заметными субъектами социально-экономического развития муниципального образования.

“ В Новосибирске сегодня 88 советов микрорайонов и более 16000 старших по домам, по подъездам, председателей уличных комитетов и других активистов. Они занимаются благоустройством, оказывают помощь ЖЭУ, проводят культурно-массовые и спортивные мероприятия, ведут социальную работу с ветеранами, инвалидами, малолетними, молодежью.

В городе действует консультативный Совет по территориальному общественному самоуправлению. Актив ТОС участвует в совещаниях у глав районных администраций и ЖЭУ, вносит свои предложения при формировании планов социально-экономического развития территорий.

Активисты ТОС выступают общественными контролерами, без подписей которых не будут приняты работы по ремонту внутриквартальных проездов и благоустройству. При подготовке к зиме тосовцами проводятся рейды и обследования жилых домов.

” “ Важнейшим направлением в деятельности администрации Волгограда является развитие системы территориального общественного самоуправления. Думается, что выделенные на эти цели бюджетные средства (2008 г. – 20 млн руб., 2009 г. – 25 млн руб., 2010 г. – 30 млн руб.) будут способствовать решению каждодневных жизненных проблем граждан и проблем общества соответствующей территории. Развиваются и товарищества собственников жилья.

” “ До 2006 г. на территории Щекинского района Тульской области не было общественных организаций, которые совместно с органами местного самоуправления занимались бы решениями задач, существующих на определенной территории. На основании ст. 27 Федерального закона № 131 от 6 октября 2003 г. инициативная группа жителей п. Первомайский при поддержке адми-

нистрации муниципального образования р.п. Первомайский приняла решение о создании на территории поселка территориального общественного самоуправления (ТОС).

” “ От реализации данного проекта наиболее ощутим социальный эффект. Связано это с тем, что жители поселения видят результаты своего непосредственного участия в управлении той территории, на которой они живут и работают.

Интересно работает система городских ТОС в Тольятти, Тюмени, Красноярске, Дзержинском Московской области и многих других городах. Очень часто городские органы территориального общественного самоуправления (кроме ТСЖ как объединений собственников жилья) создаются с целью поддержания в комфортном состоянии своих подъездов и благоустройства придомовых территорий.

Примеров же развития ТОС в деревнях и селах чрезвычайно мало, если не считать широко распространенный институт старост. И тем ценнее опыт Архангельской области, где столько успешных примеров сельского развития самими жителями. Но этот опыт является ценным не только из-за его «прописки» на сельской территории. Он является сам по себе уникальным с точки зрения тех социальных технологий, с помощью которых происходит повышение социальной активности и возникает вовлеченность людей в местное развитие. Просто поразительно, каким образом в беднейших северных деревнях, где царит настроение безысходности и неверия, возникает необратимый процесс изменения сознания людей, приводящий к чувству ответственности за свою территорию, к генерированию идей по развитию и реализации этих идей на основе самоорганизации. Технологии эти разработаны и успешно опробованы с 1998 г. Институтом общественных и гуманитарных инициатив (ИОГИ), созданным Глебом Тюриным.

Опыт Архангельской области показывает, что очень действенным способом противостояния кризису на селе может быть развитие территориального общественного самоуправления, становление и «возвращение» дееспособных местных сообществ.

Сохранение сельских территорий одними административными мерами, возникшими «сверху», невозможно. Это затратный

путь, требующий огромных ресурсов, которых нет ни у государственной власти, ни, тем более, у муниципальной. Многие муниципалитеты имеют большие «дыры» в бюджете и каждый год должны что-то закрывать и урезать. При этом множество ресурсов оказывается исключенным из оборота и производства ВВП, превращаются в бросовые и зачастую разбазариваются. Происходит все это на фоне пассивного ожидания населением «нужных» ему действий власти и помощи «сверху».

Принципиально иная картина получается, если удастся возродить в той или иной деревне местное сообщество, которое проблемы этой деревни считает своими и умеет с ними справляться, действуя через созданные органы ТОС, которые, в свою очередь, тесно сотрудничают с органами местного самоуправления муниципалитета (поселения, района). Это создает не затратную управленческую модель, нацеленную на поиск эффективного и экономичного способа выхода из кризисных ситуаций, поскольку люди ищут решения, которые им самим и придется воплощать.

Ключевым элементом такой системы являются профессиональные консультанты, способные достаточно длительное время поддерживать возникшее местное сообщество небольшими социальными инвестициями. Только в этом случае система может демонстрировать высокую эффективность, давать отдачу и экономии бюджетных средств.

Конечно, это необычайно сложная задача, но существующий архангельский опыт показывает, что ее решение реально в современной России. Всего за несколько лет работы ИОГИ удалось создать несколько десятков инициативных групп развития, из которых более тридцати получили юридический статус органов ТОС. Жители отдаленных деревень, в которых, как казалось, не оставалось надежд на будущее, объединились, поверили в себя, преодолели апатию и уныние, взялись за практические дела по преобразованию своей малой родины.

Инициативы жителей «снизу», направленные на местное развитие, так или иначе включали в орбиту деятельности и представителей органов местного самоуправления. Эти инициативы становились механизмами оптимизации системы управления и результативности местных бюджетов. Происходила адаптация существующих муниципальных систем для более эффек-

тивного и незатратного управления, выработка и принятие более экономичных и результативных решений, разграничение полномочий с различными участниками на местном уровне.

В 2001 г. были реализованы первые 11 проектов, которые на конкурсной основе получили финансовую поддержку из личного фонда губернатора области. Все сельские проекты были успешно завершены и сразу создали принципиально иную ситуацию с местным развитием в Архангельской области. За последующие 3 года было создано и реализовано еще более 40 проектов. Количество населенных пунктов, включенных в проект, постепенно росло, и к 2004 г. охватывало более 40 деревень и поселков.

Экономический эффект (при выделении суммы в 1,5 млн руб.) измеряется десятками миллионов рублей. Оказывается, можно силами деревни при выделении суммы в несколько десятков тысяч рублей восстановить уникальную колокольню XVIII в., построить мост или водонапорную башню, огромный дом, реконструировать систему отопления поселка, открыть переправу и многое другое. И человеческий, социальный эффект также очень значителен: это появление активности людей, веры в будущее и в свои силы и, в конечном итоге, это сохранение наших деревень.

“ В Коношском районе во многих деревнях летом воды просто нет (это советская мелиорация удружила). Огороды нечем поливать. В деревне Мелентьевская стали обсуждать, что с этим делать. Выяснилось, что есть давно пробуренная скважина. Но ее без водонапорной башни использовать нельзя. Строительство же новой башни тянет на миллион – кто его даст? Между тем в районе гниют несколько старых башен, никому не нужных. Родилась идея: собрать свою водонапорную башню из бэушных, сделать это самим, своими руками. Подумали, поузнали. Оказалось, это возможно, и местная власть готова поддержать начинание, даже отдав старые башни даром. И более того, помогла подготовить инженерные бумаги (ей это почти ничего не стоило). Так появился проект. В итоге, в этой деревне построили водонапорную башню. Трудились деревенские бесплатно. Закупили только новые трубы, разводные ключи – вся стройка обошлась в 50 тыс. руб. И теперь вода здесь есть!

В соседней деревне Фоминской такая же беда с водой. Жители решили расчистить родники, причем, сделать из них местную достопримечательность. Поставили бетонные кольца для водозабора, срубы, беседку в традиционном русском стиле, декоративную ограду. И стали заманивать туристов. Как? Родники были названы родниками любви и поцелуев. В местном ЗАГСе оставили рекламу. И новобрачные поехали. Родилась традиция. Сейчас там каждое воскресенье свадьба. Едут с райцентра. Каждая свадьба оставляет 500 руб. Для деревни это деньги. Уже и «новые русские» приезжают отдохнуть – там начали площадку для шашлыков отделявать.

Тамошний ГОС отстоял лес от вырубки, добились льгот своим ветеранам, взяли на себя обмен паспортов и многие другие дела, о которых прежде и думать не могли.

В деревне Хозьмино Вельского района идея была другая – благоустроить два дома для ветеранов войны. Поначалу это казалось сомнительным. Почему этим двум? И в чем тут развитие? Их аргумент: «Мы сделаем более красивым поселок». Эффект был невероятным. За 250 долларов, выделенных по гранту, они обшили вагонкой два дома, покрасили и украсили резными карнизными и наличниками. Живущие рядом посмотрели и задумались: надо или свои дома сделать не хуже, или. Так возникла целая «музейная» улица домов, украшенных с невероятной фантазией. Следующий проект был более практичный – решили перепахать все общественные сенокосы и засадить травой, которая даст гораздо больше зеленой массы. После этого решили модернизировать изношенную систему отопления поселка, при которой нещадно мерзли зимой и постоянно висела угроза размораживания. Трудно было найти решение этой проблемы, не легче – уговорить людей взяться за практическую деятельность. Но все же получилось! В рамках нового проекта 16 домов были отключены от изношенной отопительной системы поселка, и в них соорудили автономные мини-котельные или печи.

Люди стали топить у себя сами, а мощности поселковых котельных стало хватать на отопление школы, больницы, клуба. Экономия средств для бюджета района составила почти 400000 руб. в год. Но и семейные бюджеты сэкономили приличные деньги. И это при том, что в домах зимой появилась долгожданное тепло!

В деревне Леушинской, рядом с Хозьмино, группа женщин, создав ГОС, взяла здание запущенной котельной. Такая мертвая индустриальная коробка из кирпича, заполненная громадами ржавых котлов и труб. ГОСовки придумали сделать там шейпинг-зал. Подняли мужиков, вытащили железо, крышу, полы настелили, все покрасили, печь поставили, и теперь у них там прекрасный спортзал, вокруг которого начала роиться молодежь, которая прежде болталась без дела. А район под новый спортцентр дал полставки руководителя спортивных секций.

В соседней деревне Березовка масса безработных женщин. Они решили выращивать капусту. Создали производственный кооператив. Им дали безвозвратный грант. Они капусту вырастили, продали, на полученные деньги благоустроили медпункт, обстановку, спортплощадку для детей. И в принципе изменили ситуацию в деревне. Сейчас провели ремонт в клубе и собираются создать там информационный центр ремесел.

В старинном селе Ошевенск в 40 километрах от Каргополя места живописнейшие, много старины, но все в разрушенном состоянии, нет работы, все пьют. ГОСовцы взяли заброшенный купеческий дом XIX в. и за 2 года восстановили его исторический интерьер. Так возникла замечательная маленькая гостиница-музей. Когда ГОСовцы начинали, деревня не верила: «Какой у нас туризм?!» Но когда проект успешно довели до конца, деревенские стали проситься: «Ну, если у вас еще что-нибудь будет, вы уж нас возьмите!» Сюда уже приезжали архангельский Владыка, туристы из Москвы и даже из Америки.

В деревне Заозерье Мезенского района на самом севере области осталось всего двое ребятишек – школу собирались закрывать. Все производства закрыли. И это при почти полной изоляции от областного центра: разбитая дорога есть только зимой – 550 километров муки. За что тут браться? Стали думать, спорить. Увидели: в районе много одиноких стариков. Им нужна помощь. А что, если открыть для них дом престарелых? Нет помещения? Перевезти огромное здание закрытого детского сада из соседней деревни! Взялись и за три года сделали!

В январе 2004 г. открыли дом престарелых на 14 мест. У многих местных появилась работа, место сбыта сельскохозяйственной продукции. Чтобы привлечь сюда медсестру (головная

боль даже для многих благополучных деревень), ТОСовцы отремонтировали заброшенную квартиру в общежитии и дали объявления в газетах по всей России: «Требуется медсестра с детьми. Благоустроенная квартира предоставляется». Претенденток оказалось столько, что можно было выбирать. Оказалось, что в стране полно женщин, которые мечтают уйти от пьющего мужа, да некуда. И к ним приехала одна такая – с двумя детьми-школьниками. А это значит, что и дом престарелых обеспечен медпомощью, и еще школьников добавилось. Значит, школу не закроют.

В пинежской деревне Йоркино ТОСовские женщины уговорили деревенских мужиков поставить мост через канаву в центре села, подсыпать дорогу. Потом деревня взялась за освещение улиц, укрепление берегов от паводков, летом организовали детский лагерь для учеников художественной школы из райцентра, отреставрировали старинную избу и сделали там музей народного быта и центр ремесел для детей и взрослых.

”

В 2000–2004 гг. в Архангельской области при поддержке ИОГИ и активном участии сельской общественности в деревнях были реализованы следующие проекты:

- развитие пакетного пчеловодства (создание сети небольших пасек, их оборудование, обучение пасечников);
- строительство силами деревни водонапорной башни, колонки и пожарного гидранта для обеспечения своей деревни водой;
- строительство мини-рынка на автотрассе рядом с деревней для сбыта своей сельскохозяйственной, дикорастущей и прочей продукции;
- восстановление использования заброшенных и заросших земель, выращивание овощей, их реализация и инвестирование полученных средств в обеспечение клуба;
- строительство здания престарелых людей площадью более 200 кв. м в перевезенном в деревню старом заброшенном здании дома престарелых;
- создание мини-овчарни для развития породистого овцеводства;
- создание летнего художественного оздоровительного лагеря для детей с целью обеспечения занятости населения и начала развития въездного туризма;
- проведение акции восстановления квартала вырубленного леса силами местного населения и «праздника леса» с целью экологического просвещения сообщества;
- создание полеводческого кооператива и выращивание капусты и картофеля на пустующих землях (3 га), инвестирование средств в ремонт медпункта;
- восстановление старинных традиционных воротных колодцев для обеспечения жителей питьевой водой и восстановление облика села для развития туризма;
- ремонт старого здания клуба, оборудование в нем спортивного зала для организации досуга молодежи и вовлечения жителей в общественную жизнь села;
- проведение краеведческого лагеря, ремонт и обновление школьного музея, выпуск брошюры (тираж 300 экз.) по распространению опыта краеведческой работы;
- ремонт заброшенного дома и создание в нем деревенского центра, ткацкой мастерской, музея и для обучения детей традиционным пинежским ремеслам;
- ремонт и декоративное украшение силами членов ТОС 2-х домов ветеранов;
- уборка двух километров пляжа от мусора и остатков сплава (провода, бревен, остатков баржи и т.п.) в центральной части исторической города;
- завершение проекта по уборке и благоустройству городского пляжа;
- создание небольшого проекта по производству биогумуса (с помощью калифорнийской червей), рекультивирование земель и их удобрение;
- строительство моста через реку шириной 40 м силами местного населения для создания постоянной связи деревни с районом;
- создание благоустроенных, оформленных в архитектурном плане 2-х водонапорных башен для круглогодичного водоснабжения качественной водой;
- создание сельхозкооператива по выращиванию и переработке экологически чистых овощей (с 5-ю постоянными и 20-ю сезонными рабочими местами);
- создание своими силами механизированной переправы в отдаленной деревне;
- перевозка неиспользуемого здания из заброшенного клуба в свою деревню для создания социально-культурного центра и медицинского пункта;
- создание гостевого дома в деревне для размещения туристов в заброшенном старинном купеческом особняке с созданием старинного интерьера;

- организация в селе информационно-методического и культурного центра для развития в селе малого предпринимательства и др.

Все эти проекты были реализованы простыми сельскими жителями, живущими на совершенно депрессивных территориях, для которых последствия кризиса имели очень тяжелые последствия (тотальная безработица, безденежье, массовый алкоголизм, потеря жизненной ориентации т.п.). Они не имели до этого опыта проектной деятельности, как правило, не обладали высоким образовательным уровнем. Тем не менее, в большинстве проектов не только были выполнены все намеченные цели, но достигнуты новые цели, о которых не думалось вначале. В некоторые из этих деревень даже стали возвращаться люди.

С началом муниципальной реформы областная власть стала предпринимать значительные усилия по развитию ТОС в архангельских деревнях. Департаменту экономического развития администрации Архангельской области поручено организовать и проводить конкурс «Сельская инициатива», основной целью которого является активизация и поддержка деятельности территориального общественного самоуправления в сельской местности. Создан Совет по ТОС при главе администрации Архангельской области.

В соответствии с законом Архангельской области от 20 декабря 2006 г. № 310-14-03 «Об областном бюджете на 2007 г.» утверждены субсидии бюджетам муниципальных образований на поддержку ТОС в сельской местности в сумме 3500 тыс. руб. Предоставление субсидии производится на условиях софинансирования за счет средств местных бюджетов, средств участников и привлеченных средств. Согласно Положению о конкурсе «Сельская инициатива» распоряжением департамента экономического развития от 20 февраля 2007 г. № 04/01р утвержден предельный размер субсидии, предоставляемой из областного бюджета на один проект, в размере 70000 руб. Примечательно, что субсидии выделяются не напрямую органам ТОС или поселениям, на территории которых ТОС образуется, а бюджетам муниципальных районов. Через органы местного самоуправления районов областные чиновники имеют возможность контролировать деятельность органов ТОС и целевое расходование выделенных субсидий.

Институт публичных слушаний, проводимых в муниципальном образовании, является важным нововведением Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Правовые рамки, регламентирующие проведение публичных слушаний, позволяют говорить о новом качественном отличии института публичных слушаний от сложившегося представления о депутатских слушаниях и «парламентских» слушаниях, широко практикуемых в различных муниципальных образованиях.

Принципиальным отличием является то, что публичным слушаниям (ст. 28 Федерального закона №131-ФЗ) придан статус организационной формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Анализируя нормативные правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления, регулирующие вопросы организации и проведения открытых слушаний, практику их организации и проведения в муниципальных образованиях можно выделить, по крайней мере, два отличающихся друг от друга варианта подготовки, организации и проведения публичных слушаний.

Первый вариант характеризуется целесообразностью создания в муниципальном образовании специальных общественных консультативно-совещательных структур, которые будут выступать одним из ведущих «независимых» институтов, представляющих интересы (группы интересов) населения муниципального образования при подготовке и проведении публичных слушаний. Решения представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования по всем вопросам подготовки и проведения публичных слушаний должны приниматься с учетом мнения этих совещательных органов. Такой вариант наиболее приемлем в городских округах и муниципальных районах, а также в поселениях с большой численностью населения. Вариант предусматривает не прямое через своих представителей участие заинтересованных жителей в подготовке и проведении публичных слушаний.

Второй вариант характеризуется непосредственным участием жителей в проведении представительным органом и главой муниципального образования публичных

слушаний. Такой вариант организации публичных слушаний наиболее приемлем для поселений и муниципальных районов с небольшой численностью населения и с компактной территорией муниципального образования.

По данным социологического исследования, проведенного Единым общероссийским объединением муниципальных образований, пока публичные слушания проходят в 80,9% муниципальных образований.

“*Решением Думы городского округа «Саянск» Иркутской области №041-14-43 от 02.05.2006 принято Положение «О порядке проведения публичных слушаний в муниципальном образовании «город Саянск». В соответствии с этим решением проводились слушания:*

- по обсуждению проекта Положения «О порядке проведения земляных работ на территории муниципального образования «город Саянск» (утверждено решением Думы №041-14-86 от 08.09.06);
- по обсуждению проекта бюджета на 2007 г.;
- по обсуждению отчета о выполнении бюджета 2006 г.;
- о внесении изменений в Устав муниципального образования «город Саянск» (дважды);
- о генплане города;
- о проекте ОАО «Саянскхимпласт» «Обоснование инвестиций реконструкции производства винилхлорида и поливинилхлорида с увеличением их мощности до 400 тыс. т/год по ПВХ».

”**Опрос граждан** – самостоятельный институт непосредственной демократии. Опрос жителей муниципального образования проводится с целью выявления мнения жителей соответствующих территорий и его учета при принятии решений по вопросам, затрагивающим экономические, социальные, экологические и другие законные интересы населения этой территории. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ результаты опроса носят рекомендательный характер. Однако они активно используются в целом ряде муниципальных образований.

“*Для вовлечения граждан в процесс стратегического планирования, воспитания у людей понимания того, что ответственность за будущее территории лежит на гражданах, проживающих на ней, Администрация сельского поселения Гайтерское Хабаровского края совместно с Советом депутатов прово-*

дит опросы граждан по наиболее важным вопросам жизнедеятельности села. Как правило, опросы проводятся в ходе подготовки к общим собраниям, информационным встречам с главой района, заседаниям коллегий при главе сельского поселения. Проведение опросов граждан способствует укреплению связей органов местного самоуправления поселения с населением, вовлечению населения села в решение вопросов местного значения. Многие вопросы, проблемы жителей решаются уже в ходе проведения опросов, что способствует снижению социальной напряженности в селе.

За последние 6 лет администрацией села проведено 10 опросов граждан, касающихся жизнедеятельности села:

- о самообложении граждан на благоустройство села;
- о самообложении граждан на ритуальные услуги;
- о социальной занятости населения;
- о работе сельской администрации;
- об оценке деятельности главы сельского поселения;
- о торговом обслуживании;
- о медицинском обслуживании.

”*По результатам проведенных опросов принимаются решения на общих собраниях граждан, коллегиях, заседаниях Совета депутатов.*

Обращения граждан в органы местного самоуправления – одна из наиболее распространенных форм участия населения в местном самоуправлении. В соответствии с законодательством Российской Федерации граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения.

Товарищества собственников жилья

Одной из ярких форм участия населения в местном самоуправлении является организация гражданами товариществ собственников жилья. Этот институт является подлинной основой гражданского общества. Институт основан на понимании гражданами общего интереса. Потенциал ТСЖ безграничен и раскрывается с каждым днем.

Именно ТСЖ сегодня на практике участвуют в принятии решений по вопросам местного значения: от установления тарифов на коммунальные услуги до благоустройства территорий.

В то же время опыт показывает, что развитие институтов гражданского общества в России сегодня всецело зависит от распространения именно этой формы организа-

ции граждан. Необходимо создать максимально благоприятные условия для организации и деятельности Товариществ собственников жилья (осуществлять ремонт жилого фонда, передаваемого в эксплуатацию ТСЖ, упрощать процедуру регистрации ТСЖ, вводить льготное налогообложение, упрощать процедуры оформления прав на земельный участок и пр.).

Уже сегодня в ряде муниципальных образований страны при поддержке местных администраций созданы Центры правовой поддержки инициатив создания ТСЖ (Мурманск, Омск, Томск, Чапаевск, Нижний Новгород). На базе данных центров граждане не только получают правовые консультации, но и обретают необходимые практические навыки по созданию ТСЖ, проведению домовых собраний в разной форме, на базе таких центров в ряде случаев осуществляется правовое сопровождение деятельности уже созданных ТСЖ.

“ В муниципальном образовании «Город Томск» с начала 2000-х гг. реализуется программа обучения наиболее активных граждан в части управления многоквартирными жилыми домами. Уже в течение семи лет органы местного самоуправления целенаправленно работают на то, чтобы собственники квартир имели элементарные знания по поводу своего жилья. В г. Томске действуют около 400 ТСЖ, ЖСК, ЖК (Приложение 33).

Территориальное общественное самоуправление значительно уступает потенциалу ТСЖ, поскольку не функционирует на профессиональной основе, не имеет стабильного независимого источника финансирования, опирается только на энтузиазм отдельных активистов.

Активная гражданская позиция жителей, их энтузиазм способствуют улучшению ситуации в муниципальных образованиях. Но существует ряд моментов, которые препятствуют активному участию населения в решении вопросов местного значения. Это недостаток знаний, некомпетентность, неверие в возможность оказывать влияние на принимаемые решения, недоверие к органам местного самоуправления, а порой просто безразличие к общим делам.

Сегодня население не имеет опыта реализации данных ему федеральным законодательством возможностей по самоуправ-

лению, удовлетворения, в первую очередь, своего личного интереса. Для этого должен быть накоплен положительный опыт по самоуправлению в каждом муниципальном образовании. Без культивирования такого положительного опыта интерес к самоуправлению не возникнет.

“ «Заразительным примером» стала деятельность территориальных общественных самоуправлений в некоторых муниципальных образованиях Московской области в 2005 г.: депутаты совместно с представителями ГОС, авторитетными членами муниципального Общественного Совета, на встречах во дворах, записывали под диктовку граждан все пожелания по благоустройству придомовой территории. Через несколько дней после таких встреч во дворах появлялись детские качели, песок в песочницах, благоустраивались места для автостоянок, осуществлялась установка домофонов и т.п. Условие для благоустройства было только одно – выбор жителями старших по дому и по подъезду, которые будут осуществлять контроль за сохранностью и целостностью установленных или отремонтированных объектов инфраструктуры.

Акция дала совершенно непредсказуемый эффект. Матери малолетних детишек (ранее самые социально неактивные и безразличные к общественной жизни), увидев соседние благоустроенные дворы, стали своими силами организовывать такие встречи, в ряде случаев сами возглавили домовые ячейки самоуправления. За полтора года созданные первичные ячейки развили у населения устойчивые навыки самоуправления. Деятельность старших по дому теперь не сводится к сбору подписей под петициями-прошениями, обращенными к власти. В частности, получили распространение опросы населения, помогающие избежать бытовых конфликтов и порчи имущества. Иногда жители благоустраивают двор своими силами, но с применением материалов и сырья, предоставленных муниципальным образованием.

” Краткий обзор взаимодействия между муниципальными властями и муниципальной общественностью еще раз подтверждает, что местное самоуправление как российское явление имеет двойственную природу. С одной стороны, это первый уровень власти, с другой – важнейший институт отечественного гражданского общества. Реальное местное самоуправление возможно только там, где население действительно

включается в решение местных проблем, готово взять на себя ответственность за жизнь в своем городе, поселке, деревне.

Однако уровень активности муниципальной общественности пока еще далеко не достаточен. Судя по данным исследования «Муниципальная Россия», проведенного по заказу ЕОМО, одной из самых серьезных проблем в реализации муниципальной реформы, руководители местного самоуправления называют недостаточно активное участие населения в решении вопросов местного значения. Эта проблема волнует почти половину опрошенных.

Несомненно, повышение гражданственности и патриотизма, ответственности жителей за судьбы своего поселения является стратегическим направлением развития местного самоуправления, способным внести огромный вклад в развитие муниципальных образований. Для того чтобы поддержать движение в этом направлении, необходима, во-первых, системная работа, направленная на популяризацию лучшего опыта среди всего муниципального сообщества, организация в муниципальных образованиях специальных семинаров и тренингов, стимулирующих появление групп муниципальных активистов. Несомненно, большой вклад в осуществление этих проектов могли бы внести общероссийские и межрегиональные общественные организации. Разумеется, определенный вклад в укрепление взаимодействия между муниципальными властями и муниципальной общественностью внесет укрепление финансовых основ местного самоуправления, изменение межбюджетных отношений. Получив большие ресурсы, получив возможность планировать развитие муниципального образования на долгосрочной основе, местные власти смогут формировать и реализовывать долгосрочные программы поддержки общественных инициатив. И, наконец, третьим, немаловажным фактором, способным стимулировать рост гражданской активности в муниципальных образованиях, может стать регулярный мониторинг развития гражданского общества в муниципальных образованиях каждого региона с последующим составлением рейтингов. После составления соответствующих методик задачу по осуществлению подобного мониторинга могли бы взять на себя региональные и местные общественные палаты.

Доверие к власти – важнейший фактор социальной стабильности

Стабильность государства во многом зависит от преемственности курса. Результаты, достигнутые Россией в последние годы, пока еще остаются достаточно хрупкими. Продолжение и развитие выбранного курса требует специальных усилий. Проводимые реформы и изменения станут необратимыми только тогда, когда в их реализацию включится все общество, каждый человек. При этом местные Главы и депутаты, как правило, являющиеся лидерами общественного мнения на своих территориях, постоянно и ежедневно, лицом к лицу взаимодействующие со множеством своих земляков, являются тем активом, который способен дойти до каждой семьи, до каждого жителя в разъяснении политики Лидера государства и задач, стоящих перед страной. В настоящее время не существует никого, кто был бы способен справиться с этой задачей лучше муниципальных властей и муниципальной общественности. Однако, для того чтобы местное самоуправление эффективно выполняло эти задачи, оно должно ощущать себя не институтом, отделенным от государственной власти, а полноценным членом команды, возглавляемой Президентом. Команды, которая хорошо понимает общие цели и осознает свои специальные задачи в общей работе. Начатый процесс укрепления единства страны, консолидации элит невозможно завершить, не включив в него огромную армию глав и депутатов местного самоуправления, а главное – лидеров муниципальной общественности.

Другое условие сохранения преемственности – последовательная и массовая кадровая политика, при которой руководители, приходящие на высокие государственные посты, уже прошли хорошую школу управления на нижних ступенях власти и при этом ощущают себя членами той самой команды, о которой говорилось выше, зарекомендовали себя как эффективные управленцы, способные к конструктивному командному взаимодействию. Массовое «выращивание» таких управленцев станет лучшей гарантией от появления случайных людей, готовых разворачивать курс страны в соответствии со своими капризами или узкокорыстными интересами.

Органы местного самоуправления являются прекрасной управленческой школой, которая, при организации соответствующей системы, могла бы поставлять подготовленные кадры для органов государственной власти, сохраняя, таким образом, преемственность власти.

Наконец, важнейшим фактором социальной стабильности является тот имидж власти, который формируется в результате деятельности властей всех уровней. Органы местного самоуправления – наиболее приближенный к людям уровень власти и, фактически, являются «приемной власти»: именно по их работе большинство граждан судит о власти в целом.

Как отмечал Глава Печерского сельского поселения Смоленского района Смоленской области А.Г.Козлов: *«В сознании людей понятие «власть» связано с тем учреждением этой власти, которое находится рядом с ними, в их родном селе. Именно от уровня работы этой местной власти зависит социальное самочувствие граждан. Если в Администрации сельского поселения гражданин сможет получить необходимую ему информацию или консультацию, если ему удастся решить все вопросы, находящиеся в компетенции местной власти, то его позитивное отношение к местной власти переходит и на отношение к власти государства в целом. В том числе и на отношение к Президенту, который эту власть формирует. Чем больше вопросов будут решаться в органах местного самоуправления, тем лучше граждане будут относиться к своему Государству, к своему Президенту.»*

Поэтому успех реформы местного самоуправления напрямую влияет на социальное самочувствие и гражданскую активность населения, в том числе – на явку избирателей во время выборов».

Опросы показывают, что большая часть проблем, волнующих граждан в наибольшей степени, относится к компетенции местных властей.

Доверие к органам местного самоуправления обеспечивает доверие населения к власти.

Однако сегодня в России сложилась уникальная ситуация. Уровень популярности и доверия народа Президенту близок к разумному максимуму, в некоторых регионах он достигает 80% .

Актуальные проблемы	%
рост цен, низкий уровень жизни	48,7
рост стоимости ЖКХ, квартплаты	30,1
плохое состояние ЖКХ	26,1
социальная несправедливость, отрыв богатых от бедных, разделение пенсионеров	23,1
отсутствие работы	18,1
плохая работа местных властей, безразличие к людям, бюрократия, коррупция	17,5
проблемы благоустройства, освещение, уборка территории, дороги	13,5
плохое медицинское обслуживание	13,2
рост пьянства, подпольная торговля самодельной водкой	12,2
рост наркомании	11,4
отсутствие перспектив у молодежи	10,9
неустроенность досуга, культурного отдыха, нет заботы о молодежном досуге	10,2
отток населения, специалистов, молодежи из родных мест	7,5
рост преступности и бытового хулиганства	7,1
плохая работа транспорта	6,3
запущенность сел, вымирание деревень	6,3
запущенность сельского хозяйства	5,7
ухудшение экологии, загрязнение природы, воздуха, водоемов	5,4
вырубка и воровство леса, воровство металлов	5,2
остановка промышленности	3,2
плохая бытовая сфера, мало магазинов, мастерских, низкая культура обслуживания	2,8
скупка земельных паев	2,4
мало информации о жизни района, области, страны	2,3
плохая телефонная связь	1,1

Позитивные тенденции в развитии государства население связывает не с деятельностью правительства, не с работой Государственной думы, властью вообще, а лично с деятельностью В.В.Путина на посту Президента и проводимой именно им политикой.

Когда речь заходит о повседневных проблемах простых граждан, рейтинг власти значительно снижается, а степень доверия колеблется в пределах 30-35% .

Оценка деятельности органов государственной власти области (%):

«положительно»	13,9
«скорее положительно»	23,2
«скорее отрицательно»	18,6
«отрицательно»	18,1
«затрудняюсь ответить»	26,1

Оценка деятельности органов местного самоуправления (%):

«положительно»	11,1
«скорее положительно»	20,1
«скорее отрицательно»	21,7
«отрицательно»	23,3
«затрудняюсь ответить»	23,7

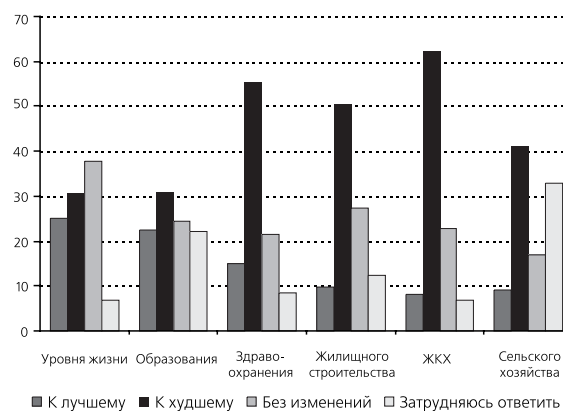
Закономерен вопрос: *В чем источник недоверия?*

Безусловно, низкая оценка деятельности местных властей является объективным отражением состояния дел в муниципальных образованиях. Сложный переход от советской экономики к экономике настоящего периода, продолжительное безденежье местных бюджетов серьезно подорвали авторитет власти, систему жизнеобеспечения и экономику муниципальных образований. Многочисленные проблемы в реализации реформы местного самоуправления (Приложение 34) не могут не отражаться на качестве работы местных властей. Раздражение, которое испытывает население, ежедневно сталкиваясь с плохим качеством работы городских и поселковых служб, разбитыми дорогами и ветшающими домами, неизбежно переносится на власть в целом. При этом проблемы в реализации реформы, в первую очередь, отсутствие реальных полномочий у глав поселений, средств на реализацию этих полномочий у подавляющего большинства муниципальных образований, а, зачастую, и конфликты с земляками, возрастающее давление прокуратуры и других надзорных органов, требующих исполнения полномочий, несмотря на отсутствие возможностей, привело к тому, что привлекательность работы в качестве муниципального руководителя резко снизилась. На муниципальных выборах 2005 г. во Владимирской и Ивановской областях в ряде сельских муниципальных образований не было зарегистрировано ни одного кандидата на пост главы, региональные власти вынуждены были уговаривать баллотироваться, и речь не могла идти об отборе.

Однако, несмотря на многочисленные проблемы, жизнь в муниципальных образованиях, как и в стране в целом, все-таки изменяется к лучшему. И если еще 5-7 лет назад основная часть наказов будущим мэрам была из разряда: «Дайте горячую воду, хотя бы на час в день», то сейчас пожелания носят качественно другой характер, население следит за химическим составом воды и среднесуточной температурой батарей. Исчезли задержки выплат заработной платы в бюджетной сфере и пенсий.

Статистика и логика событий говорит об улучшении жизни, однако, доверие к местной власти не увеличивается.

Оценка изменений, произошедших в результате деятельности органов местного самоуправления в сферах (по области в целом, в % к общему числу опрошенных)



Однако экспертный опрос и ряд проведенных фокус-групп в регионах России показал, что наиболее слабыми местами муниципальных властей является неумение, а иногда нежелание, «рассказывать о том, чем они заняты».

Ситуацию усугубляет неумение местных властей работать со СМИ, а зачастую и позиция федеральных СМИ, которые уделяют крайне мало внимания текущей работе по обеспечению жизни граждан и сосредоточены, главным образом, на освещении скандалов и проблем, связанных с местным самоуправлением.

“ Анализ активности центральных СМИ в отношении ТОП-10 глав городов-столиц субъектов РФ в феврале – марте 2007 г. позволяет сделать вывод, что Центральные СМИ обращают свое внимание на глав городов-столиц субъектов РФ, как правило, в том случае, если информация носит скандальный или негативный характер. Всплеск информационной активности по отношению к ряду мэров в рассматриваемый период также был вызван выборами в законодательные собрания регионов. Особое внимание СМИ в этих случаях уделяли противостоянию мэров и губернаторов, являвшихся представителями конкурирующих на выборах партий (Информационно-аналитический отчет по сообщениям СМИ, подготовленный информационно-аналитической системой «Медиа-логия») (Приложение 17).

Следует отметить, что многие местные руководители всерьез борются за укрепление имиджа власти и повышение доверия населения и достигают в этом направлении серьезных успехов.



С целью повышения доверия горожан к органам управления в г. Красноярске разрабатываются современные механизмы и формы, усиливающие возможность участия различных групп населения в принятии решений по вопросам городской жизни. Это осуществляется посредством создания переговорных площадок, дискуссионных клубов на городском и молодежном форумах, системы поддержки социальных проектов, разрабатываемых и реализуемых общественностью города. За годы реализации муниципального гранта поддержано более пятисот социальных проектов. Совместными усилиями общественных организаций и органов МСУ в городе организуются клубы по месту жительства, обустраиваются дворы и спортивные площадки, создаются школьные музеи, решаются многие проблемы общественной жизни. В итоге усиливается включенность жителей Красноярска в решение вопросов местной жизни, повышается уровень гражданской активности, растет их доверие к органам управления. Огромное влияние на создание положительной эмоциональной атмосферы в городе, роста доверия к органам власти создают значимые общегородские события: международные музейные биеннале, городской карнавал, фотовыставки, общественное движение «Здоровый мир», зимний Суриковский фестиваль искусств, проект «Суриковские версты».



Для повышения доверия к власти органами местного самоуправления Сургутского района Ханты-Мансийского автономного округа организовано своевременное и качественное рассмотрение письменных и устных обращений граждан. Помимо рассмотрения письменных обращений граждан, в администрации Сургутского района ведется практика приема граждан по личным вопросам главой района, заместителями главы района.

Проводятся:

- выездные приемы заместителей главы района и руководителей отраслевых (функциональных) органов администрации Сургутского района;
- встречи главы Сургутского района с жителями населенных пунктов Сургутского района.

Жители района имеют свободный доступ на официальный сайт администрации Сургутского района, где каждый может задать свой вопрос главе Сургутского района и получить на него компетентный ответ.

Обращения граждан носят, как правило, частный характер. Наиболее часто задаваемые вопросы – это вопросы, ка-

сающиеся жилищных проблем, жилищно-коммунального хозяйства и социального обеспечения.

В печатных и электронных средствах массовой информации периодически публикуются аналитические материалы о реализации реформы местного самоуправления, информация о работе функциональных (отраслевых) органов администрации Сургутского района. На телевидении проводятся пресс-конференции, диалоги в прямом эфире между руководителями органов местного самоуправления и гражданами Сургутского района для разъяснения жителям района их прав и обязанностей, изменений в законодательстве, информация о ходе реформы.

В период с 2004 г. по настоящее время главой района было проведено 58 встреч с жителями Сургутского района. Общее количество вопросов, заданных на встречах, – 1484.

Анализ проведения выездных приемов и встреч главы района с населением показывает, что данная практика повышает уровень доверия населения к власти, а также информированности и правового сознания населения о происходящих изменениях в той или иной сфере жизнедеятельности Сургутского района, округа и страны в целом.



В поселке Томилино Люберецкого района Московской области (городское поселение с численностью 32 тыс. человек является одним из самых крупных поселков Московской области, превышающим по числу населения и решаемым социально-экономическим задачам ряд городских округов Московской области) в рамках работы по повышению доверия к муниципальной власти и обратной связи с населением поселка с 2001 г. издается бесплатная газета «Томилинская Новь». Общий тираж газеты составляет 10000 экз., с периодичностью выхода 2-3 раза в месяц. Администрация, как учредитель указанной газеты, определяет следующие направления ее деятельности:

- информирование населения о событиях муниципального и российского масштаба;
- обратная связь с населением, обмен мнениями, формирование и учет общественного мнения в поселке Томилино;
- публикация решений, отчетов о проделанной работе и нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

” В 2006 г. в администрацию поступило 1142 обращения граждан, что составило 3,6% от численности населения поселка. На приеме по личным вопросам глава поселка принял 239 человек.

“ В Саянске информирование о деятельности органов местного самоуправления осуществляется через средства массовой информации: общегородскую газету «Саянские зори», газету «Новые горизонты» и местное телевидение «12 канал», с которыми администрация сотрудничает на договорной основе. В 2006 г. открыт официальный сайт администрации. На страницах городской газеты «Саянские зори» действуют рубрики: «Хочу спросить у власти», «Примите к сведению» (публикации ответов на вопросы граждан), «Городская казна», «Официальная информация», «Советует юрист», «Управление городским имуществом», «Права потребителя». Исполнительный орган местного самоуправления ведет активную работу с населением: отчеты, прямые линии, пресс-конференции мэра и специалистов администрации, консультации и др.

” Однако без целенаправленной государственной политики, целью которой будет являться повышение доверия к местным властям, муниципалы вряд ли добьются результатов в ближайшее время.

Политика повышения авторитета местных властей должна включать 4 основные направления:

1. Создание условий для полноценной работы органов местного самоуправления, в первую очередь – укрепление финансовых основ, уточнение списка полномочий, ликвидация проблем с муниципальным имуществом.
2. Изменение отношения к местному самоуправлению со стороны руководителей органов государственной власти. Местное самоуправление должно восприниматься не как некий малопонятный и отделенный от государства институт, а как важнейшее звено реализации всех государственных программ. Реальное участие органов местного самоуправления в федеральных программах, с одной стороны, обогащает разработчиков и реализаторов программ опытом специалистов, занимающихся реальным управлением городского хозяйства, с другой – придаст органам местного самоуправления дополнительные функции, ресурсы власти, а, следовательно, авторитет.

3. Повышение уровня компетенции руководителей местного самоуправления. Системная работа по подготовке и переподготовке руководителей органов местного самоуправления, депутатов, муниципальных служащих требует серьезных затрат и невозможна без привлечения средств федерального бюджета. Средства необходимо предусмотреть и, при этом, четко прописать конечные результаты, которые должны быть получены. Такие результаты должны, безусловно, измеряться не количеством открытых центров или подготовленных методических пособий, как это происходит сейчас, а количеством реально обученных представителей местных властей. Безусловно, необходима реформа системы подготовки и переподготовки кадров для местного самоуправления.

4. Информационная составляющая видится в создании программы информационной поддержки развития местного самоуправления на федеральном и региональном уровнях. Наличие аналогичных программ позволило практически безболезненно осуществить пенсионную реформу и минимизировать негативные моменты монетизации льгот. Задачи, которые сегодня решает местное самоуправление, не менее значимы для населения страны, чем пенсии или льготы: это и распоряжение муниципальным имуществом, строительство социальных объектов и дорог, и вопросы социального обеспечения населения.

Населению нужно объяснить суть и доказать необходимость реформы местного самоуправления и жилищно-коммунального хозяйства. Опросы показывают, что граждане желают знать не только о достижениях и успехах, но и о том, почему не решается та или иная проблема и когда эта проблема будет решена. Информационный вакуум ведет к недоверию, так как, во-первых, население не понимает, кто и за что отвечает и кто и какие проблемы решает.

Помимо прочего, информационные программы поддержки развития местного самоуправления помогли бы ликвидировать неразбериху в представлении о власти у населения и сделать деятельность власти прозрачной, а следовательно, более публичной и легитимной.

Почему ресурсы местного самоуправления не используются в полной мере?

Эффективная стратегия руководства страной, реализуемая в последние годы, позволила преодолеть кризис, началось поступательное развитие страны. Однако местное самоуправление пока не заняло в этом движении заметного места. Муниципальный ресурс до сих пор не оценен по достоинству. Сегодня, к сожалению, муниципалы как единый субъект исключены из процесса обсуждения важнейших решений, в том числе и тех, которые напрямую касаются их обязанностей. Многие чиновники отказываются рассматривать местное самоуправление как полноценного партнера в осуществлении стратегии развития страны. А это может, в свою очередь, создать серьезную угрозу дальнейшему поступательному развитию страны и в конечном итоге стабильности государства.

Кроме этого, реформа местного самоуправления сталкивается с целым рядом серьезных проблем, которые препятствуют слаженной и эффективной работе органов местного самоуправления и требуют скорейшего разрешения на федеральном уровне.

Анализ проведенных Общероссийской общественной организацией «Всероссийский Совет местного самоуправления» конференций, форумов, семинаров, совещаний по проблемам местного самоуправления, писем от муниципалитетов (часть из них дана в Приложениях 9-26) данных профильных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации, Министерства регионального развития РФ, Общественной палаты РФ, а также Фонда «Институт экономики города», Центра фискальной политики и других позволил выявить 3 основные группы проблем.

1. Проблемы осуществления полномочий органами МСУ

Во-первых, сам по себе «закрытый» перечень полномочий муниципальных образований вызывает массу вопросов. Учитывая существенные различия в условиях осуществления местного самоуправления на разных территориях, огромные различия между муниципалитетами разного типа и тот факт, что местные власти по факту отвечают за все, что происходит на территории, попытка ограничить их функции закрытым перечнем приводит к правовым

коллизиям и проблемам, существенно ограничивает инициативу местных властей.

Кроме того, первые годы реализации реформы выявили целый ряд проблем, существующих в сфере реализации полномочий органов местного самоуправления:

- недостаточно урегулированы отношения органов местного самоуправления поселений с органами местного самоуправления муниципальных районов;
- недостаточная точность разграничения полномочий различных уровней власти по решению «пересекающихся» вопросов ведения;
- несбалансированность местных бюджетов;
- отсутствие объективных нормативов затрат на решение вопросов местного значения;
- несоответствие состава муниципально-го имущества перечню вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления;
- проблемы осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий (недостаточность финансовых средств и несвоевременность их поступления);
- и т.д. (Приложение 34).

2. Проблемы становления и развития экономических основ местного самоуправления

Местные бюджеты формируются за счет налоговых доходов, закрепленных бюджетным Кодексом, а также дополнительных нормативов отчислений по налогам. В течение последних трех лет в числе местных налогов, формирующих финансовую базу местных бюджетов, осталось всего два налога: земельный и налог на имущество физических лиц. Закрепление за местными бюджетами данных видов налогов фактически дают средств намного меньше ожидаемого и не покрывают значительную часть расходных обязательств. Собственные налоговые доходы составляют крайне незначительную часть местных бюджетов, в среднем свыше 50 % доходной части бюджета муниципальных образований формируется за счет помощи из вышестоящих бюджетов. При этом построению эффективных межбюджетных отношений препятствует отсутствие объективных расчетов по реальным расходам муниципальных образований.

Проблемы усугубляются тем, что увеличение количества вопросов местного значения и объема полномочий органов мест-

ного самоуправления по их решению не сопровождается адекватными изменениями в бюджетном и налоговом законодательстве. В силу ряда обстоятельств муниципальные образования лишены возможности наращивать свои доходы:

- в силу сложности и дороговизны процедур положение о самообложении граждан практически не работает;
- недостаточно урегулированы некоторые вопросы в области земельных и имущественных отношений, что негативно сказывается на сборе земельного налога и налога на имущество физических лиц;
- налоги на деятельность юридических лиц поступают в местные бюджеты в крайне ограниченном объеме (а в бюджеты поселений почти совсем не поступают), что не позволяет увеличивать доходы за счет развития экономики муниципальных образований;
- и так далее (подробный анализ см. в Главе 4).

В результате большинство муниципальных образований столкнулось с острым финансовым кризисом. На сегодняшний день не более половины их реальных расходов обеспечено доходами. Об этом свидетельствуют исследования, проведенные Счетной палатой и Всероссийским советом местного самоуправления, данные Контрольно-счетного управления Администрации Президента.

Прибавьте к этому серьезные долговые обязательства муниципальных образований, накопленные в том числе за период, предшествующий настоящей реформе местного самоуправления, – и вы получите истинную картину финансовой обеспеченности местного самоуправления.

3. Проблемы осуществления реформы местного самоуправления

- Организационное, методическое, информационное и финансовое обеспечение.

Недостаточное обеспечение методическими материалами, организационной техникой, базами данных (в муниципалитетах зачастую отсутствуют общепризнанные программные продукты и программное обеспечение управления финансами, что не позволяет расширить сферу применения новых информационных технологий и снизить трудозатраты в бюджетном процессе); отсутствие

средств на описание границ муниципальных образований; незавершенность процесса разграничения государственной собственности на землю и т.д.

- Правовое обеспечение (пробелы и коллизии в законодательстве о местном самоуправлении).
- Кадровое обеспечение.

На последней проблеме хотелось бы остановиться подробнее. Значительное увеличение количества муниципальных образований привело к тому, что множество избранных местных глав и депутатов не имеют необходимого профессионального опыта и знаний, а зачастую – и высшего образования. В условиях комплексной реформы, когда к тому же законодательство меняется непрерывно (только с момента принятия 131-ФЗ поправки в него вносились более 20 раз), квалификация должностных и выборных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих становится ключевым условием эффективного функционирования муниципалитетов. Поэтому во многих муниципалитетах проводятся мероприятия, направленные на повышение квалификации сотрудников администраций.



В администрации городского округа Саянск муниципальных служащих 91. Из них имеют: высшее образование – 90%, среднее профессиональное – 8%, среднее образование – 2%. Количество муниципальных служащих, прошедших повышение квалификации в 2006 г. 16 человек. Запланировано в 2007г. обучить на курсах повышения квалификации 20 муниципальных служащих, в первом полугодии 2007г. прошли обучение – 8 человек за счет средств областного бюджета по программе «Муниципальная служба» в Иркутском техническом университете. Получил высшее образование 1 муниципальный служащий.

Обучается в ВУЗах 3 человека, из них двое получают 2-е высшее образование. Обучаются в аспирантуре 2 человека.

В целях развития и приобретения муниципальными служащими новых знаний, умений и навыков, обеспечивающих эффективное выполнение ими должностных обязанностей, издано распоряжение мэра городского округа №106-53-32 от 24.04.07 «О проведении семинаров». Данное распоряжение обязывает всех муниципальных служащих, обучившихся на курсах повышения квалификации, отчитаться и провести семинар с коллегами. Семинары проводятся два раза в

месяц, во вторую и четвертую пятницу, согласно плану. В администрации городского округа утверждено Положение о порядке организации и проведения переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих, замещающих муниципальные должности муниципальной службы. В соответствии с данным положением ежегодно мэром городского округа утверждается план повышения квалификации. Администрация города взаимодействует по вопросу обучения муниципальных служащих с УКЦ при ФЭФ БГУЭП. Договор на обучение муниципальных служащих заключался с Саянским филиалом Московского современного гуманитарного института по программе «Муниципальные служащие». Прошли повышение квалификации по этой программе 22 человека. В 2007 г. повысили квалификацию по программе «Информационные технологии» в ресурсном центре города 14 человек.

Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, определяются должностными инструкциями, которые разрабатываются в соответствии с распоряжением мэра городского округа №100 от 17.09.02 ежегодно по утвержденному плану, в соответствии с Положением «О порядке проведения аттестации муниципальных служащих», утвержденном постановлением главы администрации №110-37-310 от 21.04.04, проводится аттестация муниципальных служащих. В целях стимулирования успешного и добросовестного исполнения муниципальными служащими должностных обязанностей, стремления к личному росту постановлением мэра городского округа №110-37-225 утверждено Положение о порядке поощрения муниципальных служащих.

В администрации г. Хабаровска подбор кадров осуществляется по отраслевому принципу на конкурсной основе с учетом квалификационных требований, предъявляемых к должностям муниципальной службы. Такой подход обеспечивает замещение вакантных муниципальных должностей высококвалифицированными специалистами, имеющими образование и опыт работы в соответствующей отрасли, что позволяет структурным подразделениям администрации города оперативно и качественно выполнять конкретные задачи по решению вопросов местного значения.

С целью повышения эффективности исполнения муниципальными служащими должностных обязанностей, создания условий для реализации прав каждо-

го муниципального служащего на профессиональное развитие, а также их подготовку к выполнению новых функциональных обязанностей в администрации г. Хабаровска проводится профессиональная переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих за счет средств местного бюджета. Программы обучения включают в себя актуальные вопросы по реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», Налогового, Бюджетного, Жилищного, Градостроительного кодексов, нормативных правовых актов Правительства РФ, законов Хабаровского края и муниципальных правовых актов, которые формируются, исходя из потребностей муниципальных служащих в обновлении своих профессиональных знаний, на основании предложений руководителей структурных подразделений (Приложение 8).

С указанной проблемой тесно связаны вопросы привлечения на муниципальную службу молодых специалистов. Существующие в настоящее время размеры оплаты труда муниципальных служащих приводят к оттоку наиболее квалифицированных кадров. Муниципалитеты самостоятельно пытаются решить эту проблему. И в этом плане интересен опыт г. Нягани Ханты-Мансийского автономного округа.

В Нягани утвержден план муниципального заказа на подготовку специалистов высшего и среднего образования для нужд города на 2007 г. Согласно плану еще 56 выпускников няганских школ в 2007 г. начнут обучение за счет бюджета города.

Инициатором этого уникального в округе проекта подготовки специалистов по заказу города выступил глава Нягани Александр Рыженков в 2001 г. Первыми, кто имел возможность учиться за счет города по выбранной ими специальности, были выпускники-медалисты. С 2003 г., согласно положению, муниципальный заказ значительно расширил возможности выпускников на участие в нем. На сегодняшний день, помимо медалистов, за счет бюджета города каждый год обучаются около сорока человек.

Преимущественным правом учиться за счет бюджета города, согласно утвержденному положению, пользуются учащиеся из числа льготных категорий горожан. А основными условиями являются хорошая успеваемость

мость студентов и последующая отработка в Нягани. Кроме того, во время летних каникул все «заказные» студенты проходят муниципальную практику на предприятиях города, а также на летних оздоровительных и спортивных площадках, где оказывают ощутимую помощь в городском хозяйстве и в организации досуга детей в летний период.

Каждый новый план муниципального заказа формируется по специальностям, которые заявляют муниципальные предприятия, организации и учреждения, с учетом перспектив развития города, как минимум на время обучения. Так, в 2007 г. в плане заявлена подготовка врачей, музыкантов, IT-технологов, специалистов по обслуживанию летательных аппаратов, журналистов, строителей, воспитателей детских садов и прочее, всего 23 специальности.

В июне 2007 г. 29 студентов завершат обучение. Среди них врачи, инженеры, менеджеры, юристы, специалисты других профессий, которые требуются в городе. Многие из них уже в процессе учебы определились с трудоустройством в Нягани.

По мнению главы города, практика муниципального заказа помогает вернуть молодежь Нягани после получения образования в родной город дипломированными специалистами, где они получают гарантию трудоустройства по специальности и перспективу профессионального роста, а предприятия и учреждения получают квалифицированные кадры по необходимым специальностям. Кроме того, это серьезная социальная поддержка для детей из социально незащищенных семей в плане получения образования и гарантированной работы.

Какие же из указанных выше проблем местного самоуправления являются наиболее важными и требуют первоочередного решения?

По данным социологического исследования, проведенного с февраля по апрель 2007 г. Единым общероссийским объединением муниципальных образований при организационной поддержке региональных советов муниципальных образований, мнения респондентов по данному вопросу распределились следующим образом:

Интересным в данном опросе является тот факт, что важнейшими проблемами реализации местного самоуправления опрошенные руководители считают пассив-

Наиболее важные и требующие первоочередного решения проблемы местного самоуправления	%
Недостаточность финансовых ресурсов, закрепленных за муниципальным уровнем власти	82,9
Недостаточно активное участие населения в решении вопросов местного значения	48,8
Усложненный механизм межбюджетных отношений	38,2
Слабость института поддержки местного самоуправления	34,8
Недостаточная квалификация муниципальных кадров	34,5
Противоречия в законодательном регулировании местного самоуправления	32,4
Нерешенность вопросов разграничения имущества	23,6
Нечеткое разграничение полномочий между уровнями власти	22
Незаинтересованность региональных органов власти в усилении местного самоуправления	19,9
Уязвимость глав местного самоуправления	18,3
Слабость представительных органов местного самоуправления	16,8
Недостатки системы подготовки муниципальных кадров	12,1
Недоверие населения органам местного самоуправления	8,6
Политизация местного самоуправления	6,7
Отчужденность местного самоуправления от населения	1

ность населения и *слабость института поддержки местного самоуправления*. Вовлечению населения в реализацию самоуправления мы посвятили целый раздел. Муниципалы активно работают в этом направлении и готовы рассказать об интереснейших наработках.

Что же касается создания институтов поддержки местного самоуправления, то эта проблема представляется значительно более сложной. В первую очередь потому, что ее решение не под силу одному, отдельно взятому муниципалитету и требует консолидации муниципального сообщества.

Существующие региональные и межрегиональные ассоциации, союзы и советы муниципальных образований, общероссийские организации и т.д. оказывают муниципальным образованиям помощь по целому ряду направлений. Это обмен опытом, организационная поддержка органов местного самоуправления, методическая, информационная, консультационная, экспертная помощь, лоббирование интересов муниципальных образований и т.д. Но этого недостаточно. Необходимо создать институциональные механизмы, которые могли бы обеспечивать обмен мнениями между государственной властью и органами местного самоуправления. Такими механизмами мог-

ли бы стать «Муниципальный Совет» при Президенте РФ, «Муниципальная комиссия» при Правительстве РФ и «Муниципальный Совет» при Председателе Государственной Думы Российской Федерации.

Муниципальное сообщество лишено возможности участвовать в обсуждении путей реализации важнейших решений, не существует институциональных механизмов, обеспечивающих обмен мнений между государственной властью и органами местного самоуправления.

Общеизвестно, что каждому праву должна корреспондировать обязанность. Чтобы право населения на местное самоуправление стало реальностью, необходимо серьезное соблюдение обязанностей. И, прежде всего, со стороны государства. Однако государство до настоящего времени не создало необходимых условий для реализации этого права. Это приводит к целому спектру системных конфликтов во взаимоотношениях между государственной властью и местным самоуправлением, что в последующем может создать угрозу и риски стабильности, последовательности и преемственности социально-экономического развития регионов и государства в целом.

Создание необходимых условий для реализации права населения на местное само-

управление и решение существующих проблем не только позволит органам местного самоуправления достойно и четко обеспечивать жителям социальные гарантии в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Это позволит муниципальным образованиям развивать производства, привлекать бизнес, инвесторов, расширять налогооблагаемую базу, т.е. даст тот самый долгожданный стимул к развитию, устранив иждивенческие настроения. У муниципальных образований появится смысл зарабатывать, поскольку от этого напрямую будет зависеть объем средств местных бюджетов.

Будут созданы условия для решения ключевых задач: повышения качества жизни людей, реализации конституционных гарантий, обеспечения развития территорий, повышения ответственности власти и обеспечения реальной возможности каждому жителю спросить с власти за надлежащее выполнение своих обязательств, а следовательно, обеспечения безопасности населения.

Государство в лице местного самоуправления получит исключительный ресурс для проведения целенаправленной социальной политики, обеспечения развития страны, последовательного экономического роста.