

*Лушова Виктория Валерьевна, магистрант факультета
государственного и муниципального управления,
Государственное и муниципальное управление Сибирский институт
управления – филиал РАНХиГС
Россия, Новосибирск*

ВОВЛЕЧЕННОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация: В условиях дефицита финансовых средств муниципальные органы власти находятся сегодня в поисках наиболее эффективных и при этом наименее затратных инструментов повышения качества местного самоуправления. К таковым автор статьи относит такое понятие как «вовлеченность населения». В данной статье раскрывается данное понятие, приводятся некоторые его элементы. На примере отдельно взятого региона автор доказывает необходимость и актуальность повышения степени вовлеченности населения в решение вопросов местного значения.

Ключевые слова: местное самоуправление, народовластие, муниципальные органы власти, доверие органам власти, ТОС, волонтерское движение.

PUBLIC INVOLVEMENT AS A TOOL FOR IMPROVING THE QUALITY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Abstract: In the context of a shortage of financial resources, municipal authorities are now in search of the most effective and at the same time the least expensive tools to improve the quality of local self-government. The author of the article refers to such a concept as "the involvement of the population". This article

reveals this concept, provides some of its elements. Using the example of a particular region, the author proves the necessity and relevance of increasing the degree of involvement of the population in solving local issues.

Key words: *local self-government, democracy, municipal authorities, trust in authorities, CBT, volunteer movement.*

Несмотря на неоднократное проведение реформ в системе местного самоуправления и попытки повысить его эффективность, тенденции последних лет говорят лишь о росте недоверия граждан органам власти, в том числе и муниципальным. Доказательством этому может послужить одно из исследований, проведенных аналитическим центром «Левада-центр» [1]. Согласно результатам социологического исследования, в России сохраняется преимущественно негативное отношение населения к властным инстанциям. Из 19 социальных институтов, среди которых Президент Российской Федерации, армия России, ФСБ и другие спецслужбы, малый и средний бизнес, церковь и религиозные организации и др., по уровню доверия граждан муниципальные органы власти находятся лишь на 11 позиции и, по мнению населения скорее не заслуживают доверия. Как следствие, возникает нежелание населения принимать даже малейшее участие в решении вопросов местного значения, снижая тем самым эффективность реализации местного самоуправления.

Таким образом, необходимо понимать, что вовлеченность населения имеет прямое влияние на эффективность системы местного самоуправления. Здесь стоит отметить, что под вовлеченностью населения понимается степень участия граждан, проживающих на отдельно взятой территории, в решении вопросов, значимых для данной территории и находящихся в ведении органов власти данной территории.

К формам проявления вовлеченности населения в местное самоуправление (непосредственного осуществления населением местного

самоуправления) согласно Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) относят [2]:

- 1) местные референдумы;
- 2) выборы органов местного самоуправления и должностных лиц, их отзывы;
- 3) собрания, сходы граждан;
- 4) митинги и демонстрации;
- 5) обращение граждан в органы местного самоуправления (письменные и устные) и т.д.

Относительно новыми для нашей страны проявлениями вовлеченности населения можно назвать такие формы как волонтерское движение, территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС), инициативное (народное) бюджетирование. Далее определим, что представляют собой данные формы выражения народовластия (или мнения населения).

Волонтерское движение представляет собой безвозмездную и добровольную деятельность по оказанию помощи всем нуждающимся. «Волонтеры (добровольцы) участвуют в разнообразной деятельности, но в основе любого волонтерского движения лежит принцип: хочешь почувствовать себя человеком - помоги другому» [3]. На деле волонтерское движение чаще всего реализуется в формате организации и проведения различного рода мероприятий, акций, флеш-мобов и проч. с целью улучшить ситуацию в той или иной сфере (чаще социальной).

Под ТОСами подразумевается «самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, а также в расположенных на межселенной территории населенных пунктах (либо на части их территории) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных

инициатив по вопросам местного значения» [2]. ТОСы на территории муниципального образования также создаются с целью реализации собственных инициатив граждан в отношении своего муниципалитета (чаще по его благоустройству).

Инициативное (народное) бюджетирование – это «это совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также последующем контроле за реализацией отобранных проектов» [4]. Другими словами, это совокупность механизмов и способов вовлечения населения в процесс распределения части бюджетных средств муниципального образования. Стоит отметить, что в настоящее время как таковой нормативно-правовой базы для реализации данного механизма нет, однако с 1 января 2021 года начнут действовать поправки в Федеральный закон № 131-ФЗ [5], где как раз-таки будут прописаны основы инициативного бюджетирования (ст. 26.1).

Итак, именно на развитие данных форм сейчас обращено внимание многих регионов, поскольку на мой взгляд, данные проявления народовластия максимально точно отражают мнение населения по поводу дальнейшего развития своей территории. Проще говоря, каждый желающий может при должной организации прийти и самостоятельно сделать что-то для своего района, поселения, города и т.п.

Хорошим толчком для повышения уровня вовлеченности населения в решение вопросов местного значения, как ни странно, послужила ситуация пандемии, начавшаяся весной 2020 года. Эксперты, по результатам социологического исследования, выявили у населения «рост уверенности в возможности повлиять на происходящее в своем городе или селе (с 8% в 2016-м до 13% в 2020-м), или в микрорайоне и деревне (с 13% до 18%)» [6]. Это, что не мало важно, может свидетельствовать о развитии «глубинного» гражданского общества.

В Новосибирской области к вопросу вовлеченности населения в систему местного самоуправления региональные власти все более активно обращаются последние несколько лет. В ежегодном докладе о состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований в Новосибирской области, подготавливаемом Министерством региональной политики Новосибирской области совместно с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Новосибирской области», регулярно актуализируется информация об уровне развития форм проявления народовластия и поднимается вопрос о необходимости повышения степени вовлеченности населения в решение вопросов местного значения.

Тенденция последних лет (с 2017 по 2019 годы) говорит о стремлении региональных властей повысить данный показатель за счет развития как раз-таки волонтерского движения, ТОС и инициативного бюджетирования. Кроме того, в Новосибирской области появилась необходимость возрождения института старост на территории некоторых муниципальных образований.

Вообще многие формы участия населения в местном самоуправлении реализуются в Новосибирской области с самого их законодательного закрепления в федеральном законодательстве. Почвой этому послужила высокая готовность региона к нововведениям Федерального закона № 131-ФЗ в 2003 году. Так, к примеру, практика организации ТОС в Новосибирской области осуществлялась еще в начале 2000-х годов (преимущественно в городе Новосибирске и городе Бердске).

Однако, особый рост данная форма организации местных жителей получила лишь в 2016 году. Именно тогда ТОС получили поддержку регионального Правительства [7] как в части материального обеспечения, так и в части информационной поддержки (обучение, подготовка специалистов). В период с 2017 года в Новосибирской области наблюдается стабильный и очень быстрый рост числа созданных и функционирующих ТОС (165 – в 2017 году, 330 – в 2018 году, 632 – в 2019 году). Примечательно, что особый рост (в

6,5 раз с 2018 года) увеличилось число ТОС в поселениях области, в городских округах количество ТОС возросло на 13,7% [7]. Положительна и тенденция вовлеченности населения в деятельность ТОС. Только в 2018 году количество вовлеченного населения увеличилось в 2 раза [8]. Сегодня инициативные жители муниципалитета, которые состоят в ТОС, не только занимаются благоустройством своего муниципалитета, но и оказывают помощь пожилым людям, организуют досуг и занятость детей и подростков, содействуют в охране и поддержании правопорядка, участвуют в защите интересов жителей муниципалитета, в проектной деятельности (в 2018 году реализовано 236 проектов, в 2019 году – 253 проекта) и т.д. В целом, ТОС в Новосибирской области сегодня вышли на новый уровень и фактически стало партнером местных властей.

Волонтерское движение в Новосибирской области также набирает популярность как среди населения, так и среди муниципальных и региональных органов власти. Отправной точкой развития волонтерского движения на муниципальном уровне (впрочем, как и на региональном) в Новосибирской области, на мой взгляд, можно считать реализацию в 2018 году мероприятий во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 06.12.2017 № 583 [9]. Координацией вопросов данного направления с 2018 года занимается Ресурсный центр добровольчества «Волонтерский корпус Новосибирской области». Тогда же в 2018 году волонтерские организации Новосибирской области, участниками которых стали порядка 1000 человек [10], приняли участие во множестве всероссийских волонтерских мероприятий и сами стали организаторами как крупных, так и районных мероприятий (областная патриотическая акция «Свеча памяти», Чемпионат России по волейболу среди мужчин, «Цифровой прорыв» - Всероссийский конкурс для IT-специалистов, дизайнеров и управленцев в сфере цифровой экономики и др.), а также дали старт масштабной инфокмпании «Чтобы помогать, не нужен костюм супергероя». Сегодня волонтерское движение во

всех муниципальных образованиях Новосибирской области охватывает порядка 15 тыс. человек (в основном, активная молодёжь в возрасте от 18 до 34 лет – 59,8 %) и ежегодно реализует более 150 проектов [11]. Несомненно, волонтерство в регионе претерпело достаточно стремительные и продуктивные позитивные изменения, увеличив свой охват за три года более чем в 15 раз. Однако, данное направление, на мой взгляд, имеет куда больший потенциал и возможности для развития региона и его муниципалитетов. Главная задача региона в настоящее время – замотивировать и привлечь к добровольчеству как можно больше людей. При этом стоит расширять возрастные рамки, не ограничиваясь лишь учащейся молодёжью и студентами, и территориальные рамки, продвигая волонтерство в отдаленные муниципальные образования.

Проект по инициативному бюджетированию запущено в Новосибирской области также относительно недавно (в 2017 году) [12]. Суть данного направления выражения мнения населения в том, что граждане муниципального образования могут участвовать в расстановке приоритетов расходования бюджетных средств муниципалитета. Затем с учетом мнения граждан и при их содействии составляется проектная документация, реализуется проект и проводится контроль в ходе и по результатам его реализации. При этом жители данного муниципалитета ровно также как и регион, и муниципальное образование должны принимать участие в софинансировании реализуемого проекта в размере не менее 10% от суммы субсидии из областного бюджета. Инициативное бюджетирование в муниципальных образованиях региона развивается следующим образом: в 2018 году к рассмотрению на конкурсном отборе было принято 130 заявок от 28 муниципальных образований, в 2019 году рассмотрено и реализовано 222 проекта развития территорий муниципальных образований Новосибирской области.

В заключение стоит отметить, что стабильное и успешное развитие данных путей повышения степени вовлеченности населения в решение вопросов местного значения отмечалось в Новосибирской области лишь тогда, когда в этом стали заинтересованы местные и региональные власти. Только при активной работе властных структур муниципалитетов и региона с населением, их финансовой и, что немало важно, информационной поддержке возможно сохранение интереса граждан к жизни своей территории.

При этом не стоит забывать о таком факторе, как степень доверия населения власти. Как уже отмечалось ранее, парадоксально, но степень вовлеченности населения в решение вопросов местного значения (особенно без особой поддержки муниципальных властей) возрастает в условиях снижения уровня доверия властным структурам (не считая силовых). Возможно, принцип «действуй тогда, когда полагаться уже не на кого» заложен в российском менталитете. Однако, на мой взгляд, развитие народных инициатив, а вместе с тем и местного самоуправления, было бы гораздо продуктивнее при доверительных отношениях населения и власти.

Таким образом, степень вовлеченности населения выступает немаловажным условием развития местного самоуправления. При этом в настоящее время особую актуальность приобретают прямые и более понятные населению пути реализации гражданских инициатив по принципу «увидел проблему – собрал группу сторонников – исправил». Власть при этом выступает наставником и помощником в становлении активного гражданского общества и, что самое важное, устойчивого местного самоуправления.

Список литературы:

1. Доверие институтам / Левада-центр [Электронный ресурс], 21.09.2020. – Режим доступа: <https://www.levada.ru/2020/09/21/doverie-institutam/> (дата обращения: 07.12.2020).

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // СЗ РФ, 06.10.2003. – № 40. – Ст. 3822.

3. Волонтерское движение в России. Досье / ТАСС [Электронный ресурс], 03.12.2017. – Режим доступа: <https://tass.ru/info/4779779> (дата обращения: 09.12.2020).

4. 25 вопросов об инициативном бюджетировании / В. В. Вагин, Е. А. Тимохина, и соавт. – М.: Т8 Издательские технологии, 2017. – 46 с. С. 4.

5. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Федеральный закон от 20.07.2020 № 236-ФЗ // Президент России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45701> (дата обращения: 09.12.2020).

6. Гаджиев Т., Губернаторов Е. ВШЭ сообщила о росте глубинной гражданской активности россиян / РБК [Электронный ресурс], 07.12.2020. – Режим доступа: https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5fcce52b9a794796ff111ca6?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (дата обращения: 07.12.2020).

7. О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований в Новосибирской области Доклад Министерства региональной политики Новосибирской области за 2019 год / Ассоциация «Совет муниципальных образований Новосибирской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://asmo.nso.ru/sites/asmo.nso.ru/wodby_files/files/wiki/2019/06/doklad_o_soyuzanii_mestnogo_samoupravleniya_2019.pdf (дата обращения: 09.12.2020).

8. Территориальное общественное самоуправление в Новосибирской области: правовые основы организации и деятельности, опыт работы / Ассоциация «Совет муниципальных образований Новосибирской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

http://asmo.nso.ru/sites/asmo.nso.ru/wodby_files/files/wiki/2019/07/territorialnoe_obshchestvennoe_samoupravlenie_v_novosibirskoy_oblasti.pdf (дата обращения: 09.12.2020).

9. О проведении в Российской Федерации Года добровольца (волонтера) Указ Президента Российской Федерации от 06.12.2017 № 583 // Президент Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/42573> (дата обращения: 09.12.2020).

10. Аналитика волонтерства России / Добро [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://dobro.ru/analytics> (дата обращения: 09.12.2020).

11. ВКНСО – это / Волонтерский корпус Новосибирской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://vknsso.ru/> (дата обращения: 09.12.2020).

12. О реализации на территории Новосибирской области проектов развития территорий муниципальных образований Новосибирской области, основанных на местных инициативах Постановление Правительства Новосибирской области от 06.06.2017 №201-п // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 07.06.2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/5400201706070011> (дата обращения: 09.12.2020).