

УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДОМ

**ТЕМА НОМЕРА:
ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ
ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ**



**УПРАВЛЕНИЕ
ГОРОДОМ:
ТЕОРИЯ
И ПРАКТИКА**

ТЕМА НОМЕРА:
**«Территориальное
общественное
самоуправление»**
№ 2 (13)
июнь 2014

Редакционный совет:

Боженков С.А.,
канд. социол. наук
(председатель
редакционного совета);
Ильичёв И.Е.,
(зам. председателя –
главный редактор);
д-р юрид. наук, проф.
Астахов Ю.В.,
канд. социол. наук
Бабинцев В.П.,
д-р филос. наук, проф.;
Гончарова Л.Н.,
д-р экон. наук;
Данакин Н.С.,
д-р социол. наук, проф.;
Харченко К.В.,
канд. социол. наук
(зам. главного
редактора,
ответственный
за выпуск)

Редакция:

Ткачев А.А.,
канд. социол. наук;
Трапезников С.В.,
Макарова А.В.,
– отв. секретарь

Адрес редакции: 308002,
Россия, г. Белгород,
ул. Генерала Лебеда, д. 2,
МАУ «Институт
муниципального развития
и социальных
технологий»
тел. 8(4722) 233-008
e-mail: imrst@mail.ru
<http://imrst.ru>

УЧРЕДИТЕЛЬ

МАУ «Институт
муниципального развития
и социальных
технологий»

ISSN 2218 – 533X
Свидетельство
о регистрации СМИ
ПИ № ФС77-49851
от 14 мая 2012 г.

СОДЕРЖАНИЕ

ОТ РЕДАКЦИИ.....	2
БОЖЕНОВ С.А. Отчёт главы администрации города Белгорода о реализации в 2013 году Стратегии развития города Белгорода	3
ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ	
ХАРЧЕНКО К.В. Территориальное общественное самоуправление: многообразие возможностей.....	13
МОРОЗОВ А.В. История и перспективы развития общественного самоуправления в городе Белгороде.....	17
ГАВРИЛЕНКО В.В. Развитие территориального общественного самоуправления на территории Западного округа города Белгорода.....	22
КУШНЕРЁВА Е.Т. ТОС «Росток».....	25
МОГИЛА В.Я. ТОС «Салют».....	27
ШЕВЕЛЁВ Н.П. ТОС «Народный».....	29
АСТАХОВ Ю.В., КОЛОМЫЦЕВА М.А. Территориальное общественное самоуправление – институт выращивания кадров в муниципальном образовании.....	31
ДАНАКИН Н.С., СТАРОСТОВА Е.А. Технологии информационного обеспечения территориального общественного самоуправления.....	38
САФАРОВ С.М. Информационно-образовательная инфраструктура ТОС как условие развития социального предпринимательства.....	46
БЕЛГОРОДСКАЯ АГЛОМЕРАЦИЯ	
КОНЕВ И.В. Территориальная агломерация в свете представлений о жизненном пространстве.....	49
ПРАКТИКА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	
ШЕМЕТОВА О.Ю. Некоторые аспекты взаимодействия муниципальных и государственных органов.....	57
ИЗУЧАЕМ ПРОБЛЕМУ	
ИЛЬИЧЁВ И.Е., БОЖЕНОВ С.А. Проблемы инновационного развития муниципальных образований.....	62
КАРАГОДИН А.В., АЛЕКСАНДРОВ А.Н. Предпосылки построения и правового закрепления современной модели организации местного самоуправления.....	70
СЕЛИВЁРСТОВ Ю.И. Как повысить качество местной власти.....	79
ГАЙДУКОВА Г.Н. Краудсорсинговый потенциал и барьеры его использования в практике муниципального управления.....	84
МУНИЦИПАЛЬНАЯ ХРОНИКА.....	90
Журнал включён в систему Российского индекса научного цитирования (РИНЦ) eLibrary.ru	

ОТ РЕДАКЦИИ

Уважаемые читатели!

Очередной номер нашего журнала посвящён территориальному общественному самоуправлению.

Что такое территориальное общественное самоуправление?

Если местное самоуправление – власть, наиболее приближенная к населению, то территориальное общественное самоуправление (ТОС) – это одна из форм непосредственного участия населения в решении собственных проблем в масштабах многоквартирного жилого дома, нескольких домов, улицы или даже отдельного подъезда в многоквартирном доме. Масштабы ТОС, его территория, охват жителей – целиком и полностью определяются самими людьми на основе их доброго согласия и соответствующего волеизъявления.

Задачи, «подвластные» ТОС, устанавливают сами граждане. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы территориального общественного самоуправления:

- представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;
- обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;
- могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счёт средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;

- вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

Город Белгород – один из лидеров движения ТОС не только в нашей области, но и в России в целом.

В номере, который вы держите в руках, – лишь малая частица опыта, который накоплен в городе и которым делятся с вами наши самые опытные лидеры. Из представленных материалов следует, что движение ТОС сталкивается с рядом серьёзных трудностей, в частности, связанных с его материальной поддержкой.

Актуальность территориального общественного самоуправления в очередной раз была подчёркнута на заседании Совета Белгородской агломерации при Губернаторе области. Е.С. Савченко совершенно справедливо видит в ТОСах первичное звено регионального солидарного общества и городской солидарной общины, а в городе Белгороде – центр совершенствования и развития движения ТОС в качестве модели для всей области. Задача ответственная, но и почётная.

Журнал, в свою очередь, делает ТОС своей постоянной рубрикой, приглашает белгородцев из всей области делиться своими находками, радостями и проблемами.

Мы не забываем и иные, ставшие уже традиционными, рубрики, в том числе считаем своей обязанностью публиковать материалы проблемного характера, видя в них стимул к дальнейшему позитивному развитию нашего родного края.

Приятного и полезного чтения!

С уважением,
главный редактор



И.Е. Ильичёв

*Отчёт главы администрации города Белгорода
о реализации Стратегии развития города Белгорода до 2025 года
и Плана действий органов местного самоуправления
г. Белгорода на 2012-2016 гг.*

Мы собрались сегодня, чтобы подвести итоги работы нашей городской команды за 2013 год, определить приоритетные направления на 2014 год и наметить конкретные шаги для решения поставленных задач.

2013 год запомнился горожанам яркими событиями, главным из которых, безусловно, стало празднование 70-летия освобождения города от немецко-фашистских захватчиков. Этот юбилей прошёл лейтмотивом сквозь все дела, свершения и результаты, достигнутые белгородцами.

Несомненно, основным политическим событием года стало избрание нового состава Совета депутатов, который отныне является многопартийным, представляющим политические интересы более широких слоёв населения. Благодарю вас, уважаемые депутаты, за стремление к конструктивному диалогу с коллегами и администрацией города, которое вы уже продемонстрировали за первые семь месяцев работы.

В этот ответственный год все горожане работали более собранно и целеустремлённо, что подтверждают достигнутые результаты. Приятно, что по итогам 2013 года на областную Аллею трудовой славы занесены сразу 14 тружеников и 10 предприятий, организаций и учреждений города Белгорода, а это чуть менее половины всех лауреатов.

В 2013 году впервые за последние три года Белгород признан самым благоустроенным населённым пунктом Белгородчины. Кроме того, наш город выглядит достойно и на федеральном уровне. По итогам Всероссийского конкурса «Самый благоустроенный город» Белгород отмечается различными наградами уже более пятнадцати лет, и на этот раз нам присуждён диплом «За работу по развитию ЖКХ и повышению благоустройства муниципального образования».

По итогам различных независимых рейтингов у Белгорода также передовые позиции в стране. Как и в 2012 году, наш город занял третье место в «Топ-Сто лучших российских городов» от авторитетного издания «Коммерсантъ». Ближайший город Черноземья в этой сотне – Липецк – только на 23-й позиции, Старый Оскол – на 26-й, Воронеж – на 50-й строчке. Для сравнения: в 2011 году у Белгорода было пятое место, а в 2010-м – девятое.

По итогам исследования института территориального планирования «Урбаника», проведённого в 170 городах России с населением свыше 100 тысяч человек, Белгород завоевал пятое место среди городов с устойчивым развитием.

Шестую строчку занял Белгород в рейтинге ста крупнейших городов России с наилучшими условиями для жизни агентства «Эс-Джи-Эм». Ещё год назад наш город находился лишь на 31-м месте.

В прошлом году город получил Почётный Флаг – вторую награду на пути к получению Приза Европы. Это признание говорит о том, что Белгород узнаваем за пределами России и воспринимается как надёжный партнёр.

В целом можно отметить, что на протяжении последних лет в Белгороде поддерживается созидательная атмосфера для развития всех сфер жизнедеятельности города. В такой атмосфере комфортно жить и работать горожанам, хозяйствующим субъектам, инвесторам.

Отрадно отметить, что наш город продолжает расти, и на 1 января 2014 года общая численность горожан составила 379 тысяч 135 жителей. Это на 5600 человек больше, чем

год назад. В течение трёх лет в городе сохраняется положительный естественный прирост населения.

В прошлом году в городе родилось 4396 детей. Приятно, что 46 % из них – это вторые, третьи и последующие дети, тогда как год назад их было 37 %. Радует рост количества многодетных семей – их уже 1475, и они воспитывают 4739 детей.

Благоприятный социальный климат, в котором хорошо и уверенно себя чувствуют горожане, – это во многом результат стабильно работающей экономики города.

Основной её показатель – величина внутреннего муниципального продукта на душу населения – за год возрос на 13 % до 525 тыс. руб. против 462 тыс. руб. в 2012 году.

Индекс промышленного производства в 2013 году по сравнению с 2012 годом составил 107,6 %, что выше общероссийского и областного показателей более чем на 7 %.

Оборот организаций по всем видам экономической деятельности увеличился на 11,4 % и составил 236,8 млрд рублей (в 2012 году – 210 млрд рублей).

Значительный вклад в экономику города вносит сфера потребительского рынка. Оборот отрасли вырос за год на 14,5 % и составил 115,3 млрд руб. При этом отмечается снижение доли трат населения на продовольственные товары в структуре расходов белгородцев. Только 35 % доходов горожан уходят на покупку продуктов питания, а остальные 65 % – на непродовольственные товары. Это соответствует средне-европейскому уровню. Горожане стали больше покупать сложной бытовой техники, электроники, автомобилей, строительных материалов. Это говорит о высоком уровне жизни и потребностей белгородцев.

Достигнуты высокие показатели обеспеченности жителей торговыми площадями, услугами общественного питания. Так, в Белгороде на тысячу жителей приходится 985 кв. м. торговых площадей, что уже сегодня значительно превышает средний уровень таких городов как Воронеж, Курск, Липецк и даже Москва.

Оборот малых и средних предприятий в 2013 году превысил 32,9 млрд. рублей, что на 13,5% больше, чем в предыдущем году. Это особенно значимо, поскольку в этой сфере занято около 62 тыс. человек – более 35 % от общей численности работающих, или шестая часть населения города.

Среднемесячная номинальная заработная плата горожан в 2013 году выросла на 10% по сравнению с 2012 годом и составила 26,5 тыс. рублей. Доходы жителей города выше, чем в любом другом муниципальном образовании области. Средний показатель по региону составляет 23,7 тыс. рублей, в Старооскольском и Губкинском городских округах – немногим выше 25 тыс. рублей. Среднемесячная заработная плата за аналогичный период в Орле составила 20,7 тыс. рублей, в Курске – 21,1 тыс. рублей, в Воронеже – 22,5 тыс. рублей.

Стабильность городской экономики характеризуется и тем фактом, что в бюджеты всех уровней от хозяйствующих субъектов нашего города поступили налоговые платежи в объёме 25,2 млрд рублей, что на 3 млрд рублей больше, чем год назад, и больше, чем налоговые платежи предприятий Старооскольского и Губкинского городских округов вместе взятых. При этом в областной бюджет хозсубъекты Белгорода внесли более 15 млрд рублей. А это третья часть собственных доходов региональной казны.

Общий объём расходов бюджета города за 2012 год составил 7,2 млрд. рублей. Бюджетообеспеченность в отчётном году осталась на высоком уровне и составила 19,2 тысячи рублей на одного жителя. Это один из самых высоких показателей в Центральном Черноземье.

В 2013 году Белгород стал лидером области по привлечению инвестиций. На наш город пришлось почти 30 % всех вложений в регион. Объём инвестиций в основной капитал составил 30,4 млрд рублей.

Вместе с тем, в своём отчётном докладе Губернатор области Евгений Степанович Савченко отметил, что сегодняшняя макроэкономическая ситуация даёт возможность для

увеличения притока инвестиций. Необходимо воспользоваться наличием у бизнеса свободных денежных средств, желанием вкладывать в инвестиционные проекты.

В связи с этим необходимо более активно привлекать инвесторов в город. Подчеркну, что в Белгороде так и не оформилась системная работа по организации привлекательных инвестиционных площадок на базе имеющихся свободных, в том числе, депрессивных. Только восемь из них выведены из состояния депрессивности. Но этого явно недостаточно.

В городе остаются ещё десятки заброшенных площадей и производственных корпусов. Необходимо добиться того, чтобы каждая промышленная площадка работала эффективно. Для этого нужно ещё раз произвести их ревизию, внести предложения по их оздоровлению и представить потенциальным инвесторам. Основной упор при этом должен быть сделан на размещение производств с высокой добавленной стоимостью выпускаемой продукции.

Сегодня администрации города и высшим учебным заведениям необходимо осуществлять поиск и поддержку таких инновационных проектов и идей, которые будут востребованы бизнесом. Напомню, что согласно «майским указам» Президента доля высокотехнологичной и наукоёмкой продукции должна увеличиться к 2018 году в 1,3 раза по сравнению с 2011 годом. Пока же она подросла незначительно – лишь на сотые доли процента.

Говоря о резервах городской экономики, отдельно остановлюсь на теме развития туризма. Объём туристских услуг в 2013 году составил уже более 1 млрд рублей с ростом на четверть по сравнению с 2012 годом. Это результат нашей созидательной работы в течение трёх лет. Однако в этом направлении есть более широкие возможности. Основу этого бизнеса должен составлять не выездной, а внутренний и въездной туризм, доля которого в настоящее время пока не превышает 3% в общем объёме услуг.

Первые шаги в этом направлении уже сделаны. Наши усилия были сосредоточены на событийном сегменте туристической индустрии. Так, в 2013 году в Белгороде прошли II Международный форум «Сельский туризм в России», I Всероссийский молодёжный медиафорум, набирают обороты популярность и число участников Всероссийского турнира по спортивной гимнастике на призы Светланы Хоркиной. Получил статус международного и патронат Министерства культуры детский конкурс-фестиваль славянской музыки «Гармония».

В городе прошла Всероссийская ярмарка социально-педагогических инноваций, а осенью текущего года почти 2 тысячи участников приедут в Белгород на фестиваль самодеятельных коллективов и исполнителей ОАО «Газпром». И число таких представительных и интересных мероприятий необходимо увеличивать.

Тем более что параллельно с этим в городе усиленными темпами развивается туристская инфраструктура: гостиничный бизнес, сферы услуг и общественного питания. В прошедшем году выведена из разрушенного состояния бывшая гостиница «Центральная» – ныне отель «Аврора», в этом году будет сдана в эксплуатацию гостиница «Континенталь».

В конечном итоге этот комплекс мер принесёт не только экономический эффект, но и будет служить популяризации города, улучшению его имиджа и инвестиционной привлекательности.

В 2013 году, как и прежде, Белгород продолжил активно строиться. Общий объём работ, выполненных по виду деятельности «Строительство», составил 9,2 млрд рублей.

За счёт всех источников финансирования в 2013 году введено 212 тысяч квадратных метров жилья, что больше по сравнению с прошлым годом на 13%. И это, безусловно, радует, учитывая то, что свободных площадей для строительства в городе практически нет. Белгород обеспечил 17% ввода жилья по области. А если принять во внимание, что горожане построили в 2013 году ещё около 400 тысяч квадратных метров

индивидуальных домов в Белгородской агломерации, то это уже половина всего объёма жилищного строительства в области.

Продолжено и строительство социального жилья. Так, в 2013 году в микрорайоне «Восточный» было построено 55 квартир для льготников и переселения из аварийного жилищного фонда. Расселено девять аварийных домов, в том числе три дома – за счёт средств инвесторов. Всего жилищные условия улучшили 182 семьи.

Я уже неоднократно отмечал, но не могу не напомнить о том, что в 2013 году в городе введены такие значимые объекты как международный аэропорт, радиотелевизионный передающий центр, храм во имя Серафима Саровского, новый детский сад, консультативно-диагностический центр детской областной больницы, главный корпус областного центра по профилактике и борьбе со СПИДом, а также 42 объекта торговли, 24 административно-офисных здания, 10 объектов техобслуживания и многое другое. Всего на территории города в 2013 году построено более 180 объектов нежилого назначения.

В прошлом году в центре города сделаны две замечательные рекреационные зоны – сквер Любви и детский парк «Котофей», которые уже стали любимыми местами отдыха горожан.

Продолжена работа по формированию целостного архитектурного облика города. И сегодня мы видим, что она уже приобретает системный характер. Это касается планировки территорий, зонирования, ландшафтного дизайна, праздничного оформления и многого другого.

В 2013 году проведён детальный анализ существующего рекламного пространства. По его результатам разработана новая концепция размещения в городе различных типов конструкций в зависимости от места их расположения. Надеемся, что это не только наведёт порядок в этой сфере, но и придаст городу новый, более выразительный облик.

Мы приступили к разработке и реализации 201 проекта ландшафтного обустройства территорий. Это создаст в Белгороде непрерывную систему зелёных зон, объектов рекреации, общественных пространств. За успех проекта ответственные управление архитектуры и градостроительства, руководители Восточного и Западного округов. Совместно с хозяйствующими субъектами, молодёжью, общественными организациями они должны воплотить эту инициативу в жизнь.

В озеленении города мы целенаправленно смещаем приоритет с однолетних к многолетним растениям и создаём центры притяжения для горожан. В прошлом году всех жителей и гостей города восхитили миллион тюльпанов, Аллея Роз на бульваре Первого Салюта, цветение сакур в Центральном парке культуры и отдыха. Мы повсеместно высаживаем на видовых местах можжевельник, начали озеленять городские пространства с использованием сирени и других высокодекоративных многолетних растений и кустарников. Надеемся, что в этом году высадим в Белгороде один миллион роз на радость всем.

Одно из направлений, начало развитию которого положено в 2013 году, – создание так называемых «третьих мест». Это такие общественные зоны, которые могут быть использованы одновременно для работы, отдыха или общения. Пример «третьего места» у нас уже есть – это кафе-клуб «Комод» на улице Костюкова. Проект реализован группой молодых предпринимателей-инноваторов под руководством Евгения Мирошникова, в прошлом – стипендиата мэра Белгорода. Формируя такие пространства в городских территориях, мы создаём горожанам условия для творческого труда, обмена идеями, получения новых деловых и общественных связей в комфортабельной среде.

В 2013 году была продолжена работа по ремонту многоквартирного жилищного фонда города. За счёт всех источников финансирования отремонтированы 40 домов на сумму 97,5 млн рублей. В результате были улучшены условия проживания более 9 тысячам горожан.

Проводилась модернизация и инженерной инфраструктуры города. В рамках реализации инвестиционных программ организациями коммунального комплекса за счёт всех источников финансирования капитально отремонтировано 9 км тепловых сетей, реконструировано 137 км и построено 115 км электрических сетей – на общую сумму более 660 млн руб.

Мероприятия по энергосбережению, реализованные в городе, позволили снизить энергопотребление в бюджетных учреждениях, а также значительно повысить освещённость улиц и дорог.

В 2013 году совместно с депутатами Совета депутатов города был взят курс на комплексное благоустройство дворовых территорий вокруг общественно значимых центров. Были отремонтированы 12 дворовых территорий, в частности, дворы и проезды, примыкающие к бульвару Первого Салюта.

Продолжена в минувшем году и реализация комплексного подхода к оборудованию площадок для сбора мусора. На них устанавливаются контейнеры заглубленного типа, вместимость которых в 4-7 раз больше обычных, а также контейнеры для сбора крупногабаритных отходов. Благодаря этому сокращается время уборки, да и их внешний вид в большей степени соответствует одному из самых благоустроенных городов России. Сегодня в городе уже оборудовано 30 таких площадок. И мы будем продолжать это делать целенаправленно. Но требует решения другая проблема: даёт сбои система организации сбора мусора. Необходимо создать в этом бизнесе конкурентную среду, только тогда можно ждать совершенно других результатов и нового качества этой услуги.

Проведённая работа, направленная на благоустройство города, наведение порядка, поддержание в надлежащем состоянии жилищного фонда, не осталась незамеченной белгородцами. Так, по данным соцопросов, увеличилась удовлетворённость населения предоставлением услуг ЖКХ, организацией благоустройства города, созданием архитектурного облика. Но самое главное, что результаты этих усилий видны невооружённым глазом: наш город, чистый, опрятный, ухоженный, радует жителей и гостей Белгорода.

В прошедшем году был поднят и сегодня остаётся одним из самых актуальных вопрос капитального ремонта многоквартирных домов. Большая часть населения до сих пор не желает принимать на себя всю полноту ответственности за своё имущество, включая заботу о будущем капитальном ремонте.

В связи с этим должна продолжаться работа по воспитанию из наших жителей полноправных хозяев своих домов и дворовых территорий, а не просто жильцов и потребителей. Как говорится, самая незаменимая вещь в хозяйстве – это справный хозяин. Собственники многоквартирных домов станут по-хозяйски относиться к своему имуществу, только когда объединятся в товарищества собственников жилья и начнут сами управлять своим домом.

При этом администрация города, депутаты, используя механизм муниципального контроля, должны помочь жителям потребовать от управляющих компаний и регионального оператора выстроить прозрачную, гласную систему сбора и расходования средств на капитальный ремонт, а также его проведения и контроля за качеством произведённых работ.

Ещё раз подчеркну, что жителям города нужны конкретные оказанные услуги, а не просто наличие на территории эксплуатирующей организации. В связи с этим департаменту городского хозяйства необходимо обеспечить плановую работу по созданию и поддержке на территории Белгорода ТСЖ и сервисных компаний, а также по разработке механизма их взаимодействия.

Кроме того, интересен опыт Губкинского городского округа по организации единой муниципальной управляющей компании. Необходимо использовать положительные результаты коллег, безусловно, с учётом своих успешных наработок и адаптации под особенности управления белгородским жилищным фондом.

В нашем городе значительные усилия из года в год направляются на совершенствование транспортной инфраструктуры. Мы строим новые развязки, обустроиваем перекрёстки, устанавливаем светофоры, организуем парковочные места.

Так, в 2013 году отремонтированы улицы Константина Заслонова, Мичурина, Княгини Волковой, Пирогова, проезд между улицами Рабочей и Коммунальной. Строится подземный пешеходный переход по улице Губкина.

Началась и успешно зарекомендовала себя работа по привлечению населения к строительству кооперативных стоянок. Четырнадцать таких парковок уже построены в 2013 году.

И эта работа продолжается, однако акценты постепенно смещаются. Город, удобный для жизни, предполагает удобство, прежде всего, для людей, а не для машин. Напомню, что в этой концепции пешеход главнее автомобиля, общественный транспорт главнее личного, а движущийся – главнее припаркованного. Поэтому задача городских властей заключается в том, чтобы расставить эти приоритеты, для начала хотя бы в центральной части города.

В течение прошлого года подготовлен к реализации проект «Платная парковка», цель которого – сделать парковку в центре города цивилизованной и доступной многим. Мы надеемся, что результаты не заставят себя долго ждать. В Москве после введения платной парковки в центре города снижение трафика составило 20 %, а средняя скорость движения по Садовому кольцу увеличилась на 9 %.

Удобству людей должна служить и среда обитания, в том числе и городские остановки. Мы уже начали менять их облик в лучшую сторону, разработали единую концепцию, утвердили типологию. Первые 26 остановочных комплексов нового типа уже по достоинству оценили горожане. К 2017 году в рамках реализации проекта «Белгородская остановка» в едином стилевом решении будут обустроены 200 остановочных комплексов. В зависимости от места их расположения они будут дополнены торговыми павильонами, туалетами, банковскими терминалами, рекламными полями, городскими афишами, элементами брендинга города. Обновление остановок должно оказать качественный эффект на городскую среду и служить удобству пассажиров общественного транспорта, жителей города.

В отчётном году была проведена значительная работа по модернизации пассажирских перевозок. Мы выпустили на линии современный, комфортабельный и экологичный муниципальный транспорт: 105 новых автобусов на газомоторном топливе и 20 троллейбусов, показав пример частным перевозчикам. Произведена ревизия маршрутов, введён специальный рейс – так называемый «Последний троллейбус».

Однако проблемы в этой сфере решаются слишком медленно. Так, на маршрутной сети города по-прежнему есть не отвечающий современным требованиям подвижной состав. Как вам известно, мной подписано распоряжение «Об организации пассажирских перевозок». Конкурс на осуществление пассажирских перевозок в этом году будет проведён на принципиально новых условиях, главные из которых – обеспечение безопасности, удобства пассажиров, соблюдения экологических стандартов. Надеемся, с 1 сентября этого года автобусы «ПАЗ» больше не будут ездить по улицам Белгорода.

Кроме того, в этом году необходимо решить вопрос, связанный с чётким соблюдением расписания движения пассажирского транспорта и внедрением безналичной системы оплаты проезда. Без этой меры должного качества обслуживания пассажиров добиться нельзя.

Жилищно-коммунальное хозяйство и городская инфраструктура, транспортное обслуживание, безусловно, являются важными социальными вопросами. Но социальная сфера как таковая всегда была и остаётся приоритетной для городских властей. Бюджет

города, несмотря ни на какие изменения в законодательстве или экономической конъюнктуре, был и остаётся социальным. Так, в 2013 году 74,5% расходов городской казны, или 5,7 млрд рублей, были направлены на решение социальных вопросов.

Самый главный из них – это здоровье горожан, их долголетие. В связи с этим особенно отрадно, что средняя ожидаемая продолжительность жизни белгородцев за год выросла: с 69,6 года в 2012 году до 70 лет в 2013-м. Безусловно, это значимый показатель проводимой работы, и её нужно продолжать и развивать.

В учреждениях здравоохранения города за последние годы значительно улучшены условия, развивается сектор негосударственной медицины. Многие виды обследований и методов лечения уже доступны в нашем городе благодаря постоянному вниманию Губернатора и Правительства области. Наши больницы оснащаются современной медицинской аппаратурой. В рамках реализации программы модернизации здравоохранения в 2013 году приобретены цифровые флюорографы и УЗИ-аппараты для взрослых и детских поликлиник и больниц на общую сумму свыше 30 млн рублей в дополнение к уже имеющейся высокотехнологичной медицинской помощи.

В Белгороде удалось достичь значительного снижения уровня младенческой смертности. В 2013 году она составила 5,8 на 1000 родившихся живыми. Но наша задача – добиться того, чтобы свести этот показатель к нулю. Во многом достижению этой цели будет способствовать строительство современного перинатального комплекса на базе городской больницы № 2. После восьми лет работы мы добились включения Белгорода в федеральную программу, согласно которой на новый перинатальный центр уже выделено 1,5 млрд рублей.

Однако я напому, что основной функцией органов местного самоуправления в сфере здравоохранения является обеспечение профилактики заболеваемости. Именно комплекс профилактических мер позволит действительно планомерно улучшать здоровье и повышать продолжительность жизни горожан, а не заниматься исключительно лечением во многом уже запущенных болезней. Профилактическая работа была начата с диспансеризации. В 2013 году проведено обследование отдельных групп взрослого населения, в ходе которого осмотрено 6,5 тысячи человек. Завершена углублённая диспансеризация всех 14-летних подростков, это более 3 тысяч юношей и девушек. Более 80% горожан старше 18 лет прошли профилактический осмотр на злокачественные новообразования.

Мы можем добиться повышения уровня здоровья населения, только если комплексно подойдём к решению задачи. В городе необходимо создавать условия для формирования моды на здоровый образ жизни, в том числе – и через систему массовой физической культуры и спорта. В Белгороде ведётся постоянная работа по развитию существующей сети спортивных сооружений.

В минувшем году построены два современных школьных стадиона, велолыжная база по улице Волчанской, фитнес-центр по улице Королёва, реконструирована южная трибуна центрального городского стадиона. Построены 6 открытых площадок для воркаута.

Как результат укрепления материально-технической базы и ведения спортивно-массовой работы можно отметить значительное увеличение числа белгородцев, организованно занимающихся физической культурой и спортом. Если год назад их было 85 тысяч, то сейчас почти 122 тысячи человек – это треть населения города.

Отрадно, что постоянно растёт уровень мастерства наших спортсменов. В 2013 году 48 белгородцам присвоено звание «Мастер спорта», трём – «Заслуженный мастер спорта». Все мы знаем о достижениях пловцов, стрелков, гимнасток, представителей боевых искусств, спортивной акробатики за то, что они прославляют Белгород на российских и международных аренах. А двум вашим коллегам по депутатскому корпусу – Сергею Юрьевичу Тетюхину и

Тарасу Юрьевичу Хтею – вместе с командой «Белогорье» хотелось бы пожелать удачи в стартующем завтра финале чемпионата России по волейболу и защиты титула.

Особое внимание сегодня надо уделить развитию футбола, где предстоит создать новую систему подготовки спортсменов – от двора до профессиональных команд.

В целом же задача сферы физической культуры и спорта состоит в организации массовой физкультурно-оздоровительной работы с населением: на спортивных площадках по месту жительства, на предприятиях, в образовательных учреждениях, в содействии развитию спорта на любительском и профессиональном уровнях.

Задачу сохранения здоровья юных белгородцев и воспитания образованных, всесторонне развитых личностей должна решать и система образования.

Нас, безусловно, радуют результаты отрасли по итогам 2013 года. Так, Центр развития ребёнка – детский сад № 69 «Сказка» – признан детским садом года по итогам областного конкурса. А педагог дополнительного образования Ольга Потехина стала победителем Всероссийского конкурса «Педагогический дебют».

Четыре школы Белгорода – лицеи № 9 (директор Елена Гургеновна Петренко), 32 (директор Николай Васильевич Перестенко), 38 (Григорий Петрович Войтенко) и гимназия № 1 (Юрий Борисович Гребенников) вошли в Топ-500 школ России. Гимназия № 3 (директор Галина Ивановна Заморозова) и школа № 13 (Эмма Юрьевна Дегтярёва) победили в областном конкурсе «Школа года».

По результатам всероссийского рейтинга школ повышенного уровня три лицея Белгорода вошли в число 50 лучших. Лицей № 9 (естественно-научный профиль) занял 46-е место, лицей № 38 (физико-математическая специализация) – 49-е, Белгородский инженерный юношеский лицей-интернат – 50-е. Учебные заведения оценивались по таким критериям, как возможность индивидуального развития детей, результаты, условия и доступность обучения.

Город Белгород традиционно занимает первое место в области по результатам участия во всероссийской олимпиаде школьников. В 2013 году наши ученики завоевали 40% дипломов победителей и призёров регионального этапа, 8 – стали лучшими на заключительном этапе. 36 школьников набрали 100 баллов по результатам единого государственного экзамена, причём четверо – 100 баллов сразу по двум предметам. 19 юных белгородцев и пять наших учителей стали обладателями премий Президента в рамках ПНП «Образование».

Приоритетным направлением работы в 2013 году, как и прежде, оставалось укрепление материально-технической базы общеобразовательных учреждений. Напомню, уважаемые коллеги, что в 2013 году за счёт средств инвесторов был отремонтирован фасад и благоустроена территория школы № 39, полностью обновился учебный комплекс лицея № 10. В ближайшее время с использованием такого же подхода мы планируем отремонтировать школы №№ 7, 21, 27, 40 и 42.

В 2013 году была продолжена реализация новых методов в решении злободневной проблемы – уменьшения очередей в детские сады. Отмечу, что за последние три года создано более 2200 новых мест в системе дошкольного образования.

В 2013 году благодаря переоборудованию помещений в школах и размещению там подготовительных групп удалось создать 200 мест – а это практически два небольших новых детских сада при несопоставимо меньших затратах.

Белгород также является лидером области по развитию негосударственного сектора. Восемь новых частных дошкольных образовательных организаций в минувшем году приняли ещё 150 малышей. И, конечно, подарком белгородцам ко Дню города стал капитально отремонтированный после долгих лет простоя и использования не по назначению детский сад № 7 на 150 мест.

И в этом году системная работа по созданию новых мест в ДОУ будет продолжена. За счёт оптимизации функционирования существующих групп в детских садах будут открыты ещё 375 мест. Капитальный ремонт и переоборудование бывшего детского дома

Акиньшиных под муниципальный детский сад добавит 100 мест. Ещё 50 детей смогут принять группы дошкольной подготовки в школе № 21. В течение двух лет планируется завершить строительство детского сада со школой искусств на улице Есенина.

Работая над комфортными условиями в образовательных учреждениях, мы ждём, что это даст возможность педагогам и их воспитанникам достигать новых вершин. Как отметил в своём отчёте о работе Правительства России в 2013 году премьер-министр Дмитрий Медведев, главный акцент сегодня сделан на обновление школьной жизни, с тем чтобы каждый ребёнок мог учиться по самым современным программам. В Белгороде предпринимаются активные шаги в этом направлении.

Первый опыт по внедрению в учебный процесс моделирования и изготовления объектов на 3D-принтерах уже реализован в гимназии № 1. С 1 сентября такие занятия будут включены в учебные планы как минимум семи образовательных учреждений.

По-прежнему особое внимание мы продолжаем уделять творческому развитию детей. В 2013 году количество учащихся музыкальных школ, художественной школы и школы искусств составило более 5,3 тыс. человек, или 18% от общего числа учащихся общеобразовательных школ города, это на 8% больше среднего показателя по России.

И это не случайно. Наши учреждения дополнительного образования детей в сфере культуры признаны лучшими в стране. Так, детская музыкальная школа № 1 (директор Александр Анатольевич Голев) стала лауреатом Всероссийского конкурса «100 лучших школ России» в номинации «Лучшая музыкальная школа». Детская школа искусств № 1 г. Белгорода (директор Лариса Алексеевна Беляева) признана лауреатом в номинации «Лучшая школа искусств». Учитель детской художественной школы города Белгорода Наталья Ивановна Кульченкова стала лауреатом Общероссийского конкурса «Лучший преподаватель детской школы искусств».

Белгородские таланты ведут активную творческую деятельность. В прошлом учебном году лауреатами и дипломантами всероссийских и международных конкурсов стали более 800 белгородцев.

В 2013 году мы начали работу по целенаправленному развитию хорового пения – искусства, которое объединяет людей в процессе творчества, формирует условия для их эмоционального и музыкального развития. За минувший год в Белгороде создано 63 хоровых коллектива, в которых занимаются более 2 тысяч человек, и с начала этого года прибавилась ещё тысяча хористов.

Эту работу в первую очередь мы начали со школы. Как говорил замечательный русский педагог Константин Дмитриевич Ушинский: «Запоёт школа – запоёт страна».

Департаменту образования, культуры, спорта и молодёжной политики нужно, безусловно, продолжать работу по созданию и поддержке хоровых коллективов в школах, вузах, на предприятиях, при досуговых учреждениях. Кроме того, нужно ввести для них элемент соревновательности, организовать конкурсы и фестивали, максимально подключить хоровые коллективы к участию в городских мероприятиях.

Разумеется, в нынешний год, объявленный в России Годом культуры, нельзя не отметить, что именно она является катализатором развития всех остальных сфер, поскольку определяет отношение человека к себе, к окружающим, к своему делу. А, значит, её развитие является показателем истинного состояния общества.

И мы уже сегодня видим, что жители города становятся более культурными, уже гораздо меньше мусорят в общественных местах, становятся более доброжелательными друг к другу и к гостям города, поддерживают порядок возле своих индивидуальных домов. Вместе с тем ещё не сформирована культура общежития в многоквартирных домах, там, где она сегодня особенно необходима.

Особое значение в связи с этим приобретает развитие территориального общественного самоуправления. Сделано уже многое, положительно зарекомендовала себя двухуровневая система ТОСов и Советов территорий. Люди объединяются для

решения проблем своего двора или микрорайона. Именно с этих небольших шагов начинается дорога к созданию солидарного общества. Сегодня основная задача состоит в том, чтобы территориальное общественное самоуправление стало по-настоящему мощным институтом. Необходимо выявлять и мотивировать активных жителей города, способных взять на себя общественную работу на местах.

Для стимулирования общественной работы создано и Городское земское собрание. Для того чтобы это экспертно-профессиональное объединение набирало силу и становилось реальным действенным органом в жизни города, необходимо привлечь его членов к деятельности в рамках Советов территорий, просветительской деятельности.

Одна из главных целей работы с общественностью – выявление талантливых, перспективных, целеустремлённых людей, профессионалов, которые со временем смогут пополнить городскую управленческую команду.

Ведь именно слаженная, ответственная, целеустремлённая работа нашей городской команды стоит за всеми перечисленными выше позитивными результатами 2013 года. Многие из вас, уважаемые коллеги, сегодня доказали, что состоялись не только как управленцы, бизнесмены, но и как патриоты своего города и области, социально ответственные горожане.

Сегодня наша общая задача – чтобы молодёжь заняла такую же позицию. Она уже перенимает опыт у старшего поколения управленцев в рамках созданных Совета молодых депутатов, Советов молодых специалистов на предприятиях и в организациях города. Но важно передавать ей не только знания и управленческие навыки, но и отношение к городу, к его жителям, к тем ценностям, которые у нас сегодня сложились.

Переходя к подведению итогов работы администрации города в целом, подчеркну, что ключевой вопрос, который должен быть поставлен во главу угла каждым работником, – это внутренняя любовь к городу, общая культура, профессионализм. Из личной ответственности, отношения к делу каждого сотрудника, из его доброжелательности и любви к горожанам и складывается общая эффективность работы администрации города.

Хочу поблагодарить коллег за те успехи, которых мы достигли в 2013 году. Важно, что по итогам Всероссийского конкурса мы получили звание «Самая открытая администрация», а по итогам областной оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления добились наилучших показателей в экономическом развитии, культуре, жилищно-коммунальном хозяйстве и в организации муниципального управления в целом. Пусть эти достижения вдохновят вас на ещё более собранную и плодотворную работу, дорогие коллеги!

Как отметил Президент России Владимир Владимирович Путин, «когда сделано много хорошего, нужно сосредоточиться на проблемных точках и преодолевать все те сложности, с которыми мы сталкиваемся, идти дальше, потому что в большой работе по-другому не бывает».

Вместе с эстафетой олимпийского огня Сочи-2014 мы приняли эстафету у 2013 года и вошли в 2014-й – год 60-летия Белгородской области. В нём будут продолжены и начаты дела, которые, несомненно, позволят сделать наш город ещё лучше. Подчеркну, что реализация концепции города, удобного для жизни, возможна только при поддержке всех жителей областного центра. Желаю всем нам успехов в благих начинаниях и удачи!

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: МНОГООБРАЗИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ

К.В. Харченко,

*доцент кафедры социальных технологий НИУ «БелГУ»,
зам. директора по организационной и методической
работе МАУ «Институт муниципального развития и
социальных технологий», кандидат социологических наук,
доцент*

Лейтмотивом статьи является принцип дифференциации организационной и содержательной деятельности органов территориального общественного самоуправления. Рассматриваются возможные формы активности органов ТОС в сферах общественной безопасности, культуры, образования, спорта, ЖКХ, занятости населения и социальной защиты. Делается вывод о важности удовлетворения посредством ТОСов социально-бытовых и экономических потребностей граждан.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, идеология местного сообщества, социальная корпорация.

THE SUBJECT-BASED FORMS OF ACTIVITY OF TERRITORIAL SELF- GOVERNMENTS: MULTITUDE OPPORTUNITIES

K. Kharchenko,

*Assistant professor of the Chair of Social Technologies,
Belgorod State National Research University, the Deputy chief
of the director of Institute of municipal development and social
technologies, candidate of Sociology*

The core issue of this paper is the differentiation between organizational and subject-based forms of activity of territorial self-governments. There considered a number of different forms of activity the territorial self-government can implement in the spheres of public safety, culture, education, sport, communal service, employment and social defense. The author emphasizes the important role which territorial self-government can play while satisfying of the communal and economical needs of people.

Keywords: territorial self-government, ideology of local community, Social Corporation.

Статьей 27 Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяются территории, на которых может действовать территориальное общественное самоуправление, регламентируется содержание устава ТОС, устанавливаются процедуры проведения собраний и конференций граждан, утверждения границ и регистрации устава. Вместе с тем законодатель не даёт чёткого понимания смысла и назначения ТОС как социального института. Чтобы ТОС стало мощным общественным движением, необходимо сместить акцент с организационных процедур на содержательную деятельность в интересах местного сообщества.

Цель статьи – показать максимум возможностей окультуривания социальной среды силами ТОС, основываясь на российской практике.

Следует разделять организационную и содержательную работу ТОСов. К первой относится, в частности, утверждение границ, разработка устава, проведение собрания. Содержательная же деятельность – это та, которая направлена на решение проблем и задач территории. Поскольку орган ТОС является институтом социальной организации, избежать оргмоментов невозможно, однако акцент при этом должен быть смещён на реализацию интересов населения, иначе территориальное общественное самоуправление не будет им воспринято как значимый субъект.

Содержательную работу ТОС можно классифицировать по двум основаниям. Первое основание – это сфера жизнедеятельности: благоустройство, культура, спорт и т.д. Второе основание – это потенциал мероприятия, условно определяемый по степени его проработанности и социального эффекта: информационная кампания, рабочая встреча с должностным лицом, разовое событие, традиционное событие, система деятельности.

Обозначим кратко возможные направления деятельности ТОСов в различных сферах жизнедеятельности.

Безопасность. В соответствии со ст. 2 Закона Российской Федерации «О безопасности» от 5 марта 1992 г. № 2446-1 субъектами безопасности, наряду с государственными органами, являются граждане и общественные организации. Соответственно, граждане могут самостоятельно или через создаваемые ими общественные организации (в данном случае ТОС) защищаться от правонарушителей, не нарушая законодательство РФ.

Возможны самые разнообразные формы участия ТОСов в обеспечении безопасности территории.

1. Организация обходов территории ТОС.
2. Организация охраны территории ТОС.
3. Подготовка и направление в соответствии с требованиями законодательства предложений в органы государственной власти, органы местного самоуправления.
4. Молодёжная казачья дружина (опыт ТОС «Донские зори» Клетского сельского поселения Клетского муниципального района).
5. Отряд содействия полиции (опыт отряда содействия милиции «Ветеран» при Совете территории № 9 г. Белгорода, 2009 г.).
6. Ходатайство о создании отдела полиции на территории микрорайона (опыт КТОСА «Первокирпичный» г. Омска¹).
7. Проект «Соседская бдительность» в г. Арзамасе Нижегородской области.
8. Общественные комиссии по делам несовершеннолетних. В рамках проекта «Открытая школа» в г. Новосибирске при ТОСах создавались общественные комиссии в составе инспектора комиссии по делам несовершеннолетних, социального педагога и классного руководителя. В функции комиссий входило посещение трудных подростков, выявление неблагополучных семей, составление актов обследования жилищно-бытовых условий.

Культура. ТОСы должны не просто взять на себя проведение части культурных мероприятий, а стать проводниками идеологии местного сообщества. Именно в рамках данной идеологии должно воспитываться хозяйское отношение к своему подъезду, дому, двору, улице, микрорайону; ценность добрососедских отношений; готовность к волонтерскому труду на благо своей территории проживания; наконец, идеал служения большой и малой родине.

Культурная политика муниципалитета, реализуемая силами ТОСов либо с их участием, должна быть также направлена на устранение диспропорций культурного облика городских окраин, содействие самовыражению и самореализации творческих личностей, противодействие деструктивной массовой культуре.

Выделим ряд типовых мероприятий ТОСов в сфере культуры.

1. Проведение праздников дворов, Дня соседей, иных массовых мероприятий.
2. Содействие в реставрационных работах, улучшение технического состояния объектов культурного наследия.
3. Конкурс кулинаров.
4. Фотовыставка представителей соседского сообщества.
5. Экскурсионные поездки актива ТОС.

¹ Киселева А.М. Развитие территориального общественного самоуправления в крупном городе // Социс. 2008. №10. С.78.

6. Встречи с народными умельцами.
7. Конкурс рисунков на асфальте.
8. Поздравление участников Афганской войны и других боевых действий.

На сельских территориях ТОС может выступать в роли координатора социокультурного комплекса, в рамках которого на основе соглашения о совместной деятельности объединяются дома культуры, школы, библиотеки и музеи. Назначение социокультурного комплекса состоит в формировании единого воспитательного пространства территории самоуправления.

Образование. Институционально развитые ТОСы могут взять на себя реализацию концепции государственно-общественного управления образованием. В настоящее время в среде деятелей образования много говорится о формировании социального заказа на образовательные услуги, в частности на услуги дополнительного образования. Именно ТОСы призваны наполнять понятие социального заказа конкретным содержанием на основе детального изучения потребностей жителей территории. Одним из возможных инструментов решения данной задачи является проведение родительских собраний в микрорайонах с участием активистов ТОС.

Спорт. В сфере спорта ТОСами либо с участием органов общественного самоуправления могут быть реализованы следующие мероприятия.

1. Проведение утренней гимнастики во дворах (опыт г. Белгорода);
2. Организация дворовых команд, обеспечение их участия в городских соревнованиях;
3. Привлечение ТОС к проектированию размещения спортивных площадок;

ТОС «Ручеёк» Кумылженского сельского поселения Волгоградской области разработал собственную программу формирования здорового образа жизни населения территории, которая предусматривала целый ряд конкретных шагов:

1. Разработка пешеходных маршрутов для движения групп здоровья;
2. Акция «Измеряем давление, чтобы не допустить инсульта, инфаркта» (с участием медсестры районной больницы);
3. Флюорографическое и кардиологическое обследование пенсионеров ТОС;
4. Ознакомление жителей с методиками ЗОЖ;
5. Ознакомление жителей со специальной литературой (с участием активистов ТОС и работников библиотеки) ;
6. Организация кинолектория;
7. Проведение экскурсий для членов ТОС, паломничества в монастырь.

Содействие занятости населения. ТОСы могут принять активное участие в организации оплачиваемых общественных работ, основываясь на статьях 7.2 и 24 Закона РФ от 19.04.1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», а также с учетом постановления Правительства РФ от 14.07.1997 г. № 875 «Об утверждении Положения об организации общественных работ».

Общественные работы призваны обеспечивать осуществление потребностей территорий и организаций в выполнении работ, носящих временный или сезонный характер, чаще всего – это благоустройство территории.

В Новосибирске имеется опыт создания трудовых отрядов ТОС. Мэрией города выстроена технология, в основе которой – поддержание взаимного интереса друг в друге предпринимателей и участников трудовых отрядов. Предприниматели, участвующие в проекте, получают статус социально значимых предпринимателей, что даёт право на дополнительную грантовую поддержку. Молодые люди – участники трудовых отрядов – получают вместе с работой «пакет дополнительных услуг»: питание за счет городского бюджета и экскурсии, в том числе на теплоходе.

Сфера ЖКХ. ТОСы как хозяева территории призваны играть главенствующую роль над ТСЖ и управляющими организациями, однако такой расклад сил остаётся редкостью по причине слабости институтов общественного самоуправления.

ТОСы могут выполнять контрольную функцию в отношении управляющих организаций. Так, в Положении о территориальном общественном самоуправлении г. Воскресенска Московской области в качестве одной из функций ТОС обозначено содействие нанимателям и собственникам жилых помещений в осуществлении контроля за выполнением управляющими организациями их обязательств по договорам управления многоквартирными домами.

В Новосибирске ТОСы участвуют в реализации проекта «Знак доверия», определяя лучшие управляющие организации по итогам года.

ТОС может сам выступать в роли управляющей компании. Такой опыт уже более десяти лет практикуется на юге России (Волгоград, Саратов, Ростов, Краснодар).

Как минимум, ТОСы могут стать участниками программ энергосбережения, проводя информационные кампании и участвуя в проверке общедомовых приборов учёта.

Социальная защита. ТОСы имеют шанс стать авторитетными организациями, занимаясь благотворительностью. Именно в рамках соседского сообщества лучше всего известно, кто реально нуждается в тех или иных благах. Направления активности тосовцев в сфере социальной защиты могут быть следующими:

1. Участие в благотворительных акциях органов местного самоуправления;
2. Участие в распределении гуманитарной и иной помощи (г. Раменское Московской области);
3. Поддержка местных предпринимателей, оказывающих помощь нуждающимся жителям микрорайона;
4. Создание соседских сетей взаимопомощи.

Таким образом, в современных социально-правовых условиях именно ТОСы, плотно занимаясь содержательной деятельностью, способны, с одной стороны, воспринять, поддержать и «приземлить» инициативы местной администрации, а с другой – максимально раскрыть социальный потенциал жителей территории.

Рассматривая сферы жизнедеятельности населения, субъектами преобразования которых призваны стать ТОСы, мы упустили из вида одну очень важную сферу – экономическую – по причине отсутствия на сегодняшний день тосовской практики в данной сфере. Вместе с тем мы полагаем, что, учитывая значимость удовлетворения материальных потребностей для всех без исключения жителей, именно решение экономических вопросов силами институтов общественного самоуправления может заметно повысить гражданскую активность и общественный интерес к ТОСам². Речь идет о виртуальных рынках микрорайонов, обществах взаимного кредита, негосударственных пенсионных фондов. Систему, включающую данные элементы, планируется создать в рамках социальной корпорации жителей города Белгорода.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Киселёва, А.М. Развитие территориального общественного самоуправления в крупном городе [Текст]: // Социс. – 2008. – № 10. – С.78.
2. Харченко К.В. Электронная городская община как сочетание народных традиций и современных технологий [Текст]: // Управление городом: теория и практика. – 2014. – № 1. – С.50-59.

² Харченко К.В. Электронная городская община как сочетание народных традиций и современных технологий // Управление городом: теория и практика. 2014. №1. С.50-59

ИСТОРИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДЕ БЕЛГОРОДЕ

А.В. Морозов,

*начальник управления информации и массовых
коммуникаций администрации города Белгорода*

Особое значение приобретает развитие территориального общественного самоуправления. Сделано уже многое, положительно зарекомендовала себя двухуровневая система ТОСов и Советов территорий. Люди объединяются для решения проблем своего двора или микрорайона. Именно с этих небольших шагов начинается дорога к созданию солидарного общества. Сегодня основная задача состоит в том, чтобы территориальное общественное самоуправление стало по-настоящему мощным институтом. Необходимо выявлять и мотивировать активных жителей города, способных взять на себя общественную работу на местах¹.

С.А. Боженов, мэр города Белгорода

Ключевые слова: местное самоуправление, солидарное общество, Советы территорий, территориальное общественное самоуправление.

HISTORY OF DEVELOPMENT OF PUBLIC SELF-GOVERNMENT IN THE CITY AND ITS FURTHER WAYS

A. Morozov,

*head of department of information and mass
communications of a city administration of Belgorod*

Development of territorial public self-government is of particular importance. It is made already many, two-level system territorial public self-government and Councils of territories positively proved. People unite for the solution of problems of the yard or the residential district. The road to creation of solidary society begins with these small steps. Today the main objective consists in that territorial public self-government became rather powerful institute. It is necessary to reveal and motivate the active residents, capable to assume public work on places.

S. Bozhenov, mayor of Belgorod

Keywords: local government, solidary society, Councils of territories, territorial public self-government.

История развития общественного самоуправления в городе Белгороде.

В 2006 году городской управленческой командой была сформулирована концепция общественного самоуправления, в основе которой формирование у населения чувства сопричастности к положительным переменам и желания личного участия в происходящих процессах.

Оно же легло в основу третьего направления Стратегии развития города до 2025 года. Одной из главных задач формирования городского солидарного общества стало развитие форм участия граждан в местном самоуправлении.

В Белгороде реализована городская целевая программа «Развитие общественного самоуправления в г. Белгороде на 2008-2011 годы». Программа проводит различие между ТОСами, которые развиваются в количественном отношении, и общественным самоуправлением как целостной системой. Под общественным самоуправлением понимается объединение граждан внутригородской территории как по месту жительства, так и по месту работы.

¹ Из отчёта главы администрации города Белгорода о реализации Стратегии развития города Белгорода до 2025 года и Плана действий органов местного самоуправления г. Белгорода на 2012-2016 гг. 24.04.2014 г.

В городе Белгороде в качестве единиц общественного самоуправления выделены внутригородские территории, границы которых совпадают с границами 27 избирательных округов. Для обеспечения жизнеспособности выделенных территорий были созданы 27 органов общественного самоуправления – Советы территорий. В каждом из 27 округов создаётся сеть более мелких органов территориального общественного самоуправления – ТОСов.

В состав Советов территорий вошли: руководители предприятий и учреждений, представители общественных организаций, опорных пунктов милиции, представители обслуживающих организаций (ТСЖ и УК), председатели ТОС, представители сферы образования, культуры, представители социальной сферы, духовенства, молодёжные лидеры, секретари территориальных первичных организаций партии «Единая Россия», представители политических партий.

Председателем каждого Совета стал депутат, избранный жителями данного микрорайона. Этим расширена зона влияния депутата, ему обеспечена поддержка общественности, и в то же время наличие такого органа не позволит депутату снижать свою активность в межвыборный период.

За счёт внутренних резервов администрации города в качестве штатной единицы Советам придан секретарь, приведены в соответствие границы деятельности участковых уполномоченных полиции, которые закреплены за 27 территориями, сформированы молодёжные Советы территорий (27), созданы и работают 27 активов пожилых, председатели которых являются членами Совета территории. В рамках реализации программы велась работа по закреплению помещений за участковыми пунктами милиции на территории каждого Совета территории.

Формами работы с жителями территорий являются заседания Советов территорий, которые проводятся не реже 1 раза в квартал (ежегодно около 150 заседаний); не менее трёх раз в год в каждом Совете территории издаётся газета, в которой рассказывается об основных событиях, произошедших в текущем году, всеми Советами территории проводятся культурно-массовые мероприятия к следующим праздничным датам – Новый год, Масленица, День Победы, День города, День пожилого человека и др.

Советы территорий и ТОС принимают активное участие в городских конкурсах: конкурс инициатив по развитию территорий, конкурс «Серебряное Белогорье», «Наш Белгород» и другие.

В заседаниях Советов принимают участие руководители структурных подразделений администрации города, что даёт возможность широкого информирования граждан, компетентного обсуждения возникающих вопросов и при необходимости их оперативного решения.

Присутствие представителей администрации обеспечивает обратную связь с населением и повышает значимость общественного обсуждения того или иного вопроса, касающегося данной территории и города в целом.

Более того, именно люди подсказывают необходимость детально проанализировать и с учётом их интересов в ряде случаев изменить схему управления, как городом, так и отдельными территориями.

В целях обеспечения взаимодействия между органами местного самоуправления и органами ТОС, научными и другими организациями при рассмотрении вопросов, связанных с развитием территориального общественного самоуправления, создан Координационный совет по развитию территориального общественного самоуправления.

В рамках реализованной программы подписаны соглашения о сотрудничестве между Советами территорий и администрацией города Белгорода, разработан проект соглашения о сотрудничестве в сфере развития общественного самоуправления между администрацией города, Советом территории и ТОС.

Информация о процессе создания и мероприятиях уже работающих ТОС регулярно размещается в СМИ города, Советы территорий выпускают свои газеты «Вестник территории».

Проводятся обучающие семинары для секретарей Советов территорий, председателей и активистов ТОС, семинары-совещания на базе различных ТОС и Советов территорий. Встречи носят информационный характер, цель которых – планирование работы и обмен опытом. Председатели ТОС проходят курсы компьютерной грамотности в Университете третьего возраста, учатся в «Школе общественной активности», которая проходит на базе оздоровительных лагерей.

В помощь председателям ТОС и руководителям инициативных групп выпущены информационные листовки, методички.

Для развития общественного самоуправления, проведения массовых общественных мероприятий, организации деятельности ТОС привлекают спонсорские средства предприятий, индивидуальных предпринимателей, расположенных в границах Советов территорий.

Проводятся мероприятия по инициативе и организованные силами органов ТОС:

- создание клубов по интересам; организация и проведение зимней спартакиады; организация и проведение новогодних праздников, подготовленных своими силами, на дворовой территории; конкурсы; проведение праздников микрорайонов, выставок; ТОСы не только инициатируют, но и принимают активное участие в благоустройстве дворовых территорий, субботниках, экологических акциях, высадке деревьев, устройстве газонов, цветочных клумб; проводят спортивные соревнования, культурно-массовые мероприятия, художественно оформляют стены подъездов своих домов, привлекая к работе молодёжь и старшее поколение; проводят рейды по охране общественного порядка и профилактике правонарушений;

- созданы консультативные центры – органы ТОС принимают участие в акциях «Ветеран живёт рядом», «Весенняя неделя добра», «С миру по нитке», в экологических десантах, уроках добра, проводимых Центром добровольческого движения управления социальной защиты населения и Агентством «55+»;

- оказывают помощь детским домам;

- все ТОСы с участием депутата – председателя Совета территории проводят благотворительные акции по поздравлению с праздниками (с вручением подарков) многодетных семей, детей инвалидов, ветеранов ВОВ;

- оказывают помощь в наведении санитарного порядка на придомовой территории инвалидам и одиноко проживающим людям пожилого возраста на территории частного сектора;

- ведется работа с детьми и подростками, оказывается содействие в организации отдыха детей в каникулярное время, организуется работа детских клубов, детских площадок;

- проводят информационно-разъяснительную работу с населением.

Учитывая изложенное, можно отметить, что созданная система взаимодействия органов местного самоуправления и органов общественного самоуправления в решении вопросов местного значения будет развиваться, инициатива и творческая активность горожан находит точки применения и что самое важное – уже сейчас выстраиваются конструктивные взаимоотношения власти и горожан.

Дальнейшие пути развития общественного самоуправления в городе Белгороде.

В начале 2012 года по ряду объективных причин динамика развития общественного самоуправления в городе замедлилась.

В настоящее время количество действующих органов ТОС с зарегистрированными в установленном порядке Уставами – 182. Помимо уже действующих определены границы ещё 318 ТОС. Всего планируется создать более 600 ТОСов.

В целях активизации работы по развитию общественного самоуправления в городе Белгороде считаем необходимым придать дополнительный импульс этому направлению.

В первую очередь необходимо разработать и принять долгосрочную подпрограмму «Развитие общественного самоуправления на территории города Белгорода на 2015 - 2020 годы».

Предложения в данную подпрограмму должны открыто обсуждаться с общественностью города и с его жителями. Необходимо активизировать работу всех структурных подразделений администрации города по участию их в формировании солидарного общества и развитии общественного самоуправления на территории города Белгорода.

Усилить интенсивность проведения различных обучающих семинаров и лекций для секретарей Советов территорий, председателей и активистов ТОС.

Открыто обсуждать с общественностью планы развития ТОС, совместно искать пути решения вопросов, способствующих совершенствованию форм и методов работы, улучшению взаимодействия власти и общественных структур, осуществлению последовательной социально ориентированной работы во благо жителей города.

Целями этой подпрограммы должны быть проведение профессиональной и социальной экспертизы проектов и решений (общественная экспертиза), создание благоприятных условий для повышения качества жизни жителей города, выработка и реализация механизмов и форм гражданского участия в процессе формирования и осуществления социально-экономической политики, поддержка гражданских инициатив, а также реализация развития солидарного общества в рамках деятельности Белгородского Городского Земского собрания. Создание условий для полноценной реализации конституционного права граждан на местное самоуправление, всестороннего саморазвития и всесторонней самореализации в местном сообществе, развития институтов городского сообщества. Формирование городской общины – сети самоуправляемых территорий, основанной на принципах солидарного общества.

Достижение поставленной цели предполагает решение комплекса задач:

- организация взаимодействия органов местного самоуправления с органами ТОС, Советами территорий и БГООС «Белгородское Городское Земское собрание». Создание социальной инфраструктуры для развития общественного самоуправления;
- обеспечение поддержки инициатив граждан города Белгорода;
- материальное обеспечение деятельности органов общественного самоуправления, обеспечение участия органов общественного самоуправления в организации массовых мероприятий по месту жительства;
- информационное сопровождение деятельности органов общественного самоуправления. Формирование информационного поля ТОС и БГООС «Белгородское Городское Земское собрание» (создание общего информационного поля);
- повышение квалификации муниципальных служащих и общественных деятелей в сфере развития общественного самоуправления;
- организация и проведение информационных мероприятий (лекций) членами БГООС «Белгородское Городское Земское собрание».

По результатам реализации данной подпрограммы следует ожидать: увеличение количества зарегистрированных ТОС более 600; организацию и проведение не менее 24 общественных независимых экспертиз представителями социально-профессиональных кластеров; увеличение количества социальных инициатив до 500; увеличение количества массовых мероприятий, проводимых на территории органов общественного самоуправления; формирование позитивного общественного мнения по участию населения в формировании солидарного общества; организацию информационной поддержки деятельности ТОС и БГООС «Белгородское Городское Земское собрание»; увеличение количества объектов социальной инфраструктуры, благоустроенных при активном участии населения ТОС; активизацию участия горожан в самоуправлении и

принятии значимых решений на всех уровнях организации городского сообщества; совершенствование условий для самореализации граждан, повышение статуса органов ТОС; активизацию работы с детьми и подростками по месту жительства, информированность населения о деятельности органов местного самоуправления.

Итогами развития общественного самоуправления должны стать повышение эффективности решения всего комплекса вопросов местного значения; учёт и воплощение в жизнь пожеланий граждан, живущих либо работающих на конкретной территории. В конечном счете настоящая подпрограмма призвана сосредоточить усилия городского сообщества и реализовать все потенциальные возможности института общественного самоуправления в деле повышения качества жизни горожан.

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ ЗАПАДНОГО ОКРУГА ГОРОДА БЕЛГОРОДА

В.В. Гавриленко,

*руководитель комитета по управлению Западным
округом*

В статье представлен положительный опыт деятельности территориального общественного самоуправления, а также отмечены основные проблемы, возникающие в процессе его организации.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, Совет территории, самоорганизация населения, мероприятия, благоустройство.

INFORMATION ON DEVELOPMENT OF TERRITORIAL PUBLIC SELF- GOVERNMENT IN THE TERRITORY OF THE WESTERN DISTRICT OF THE CITY OF BELGOROD

V. Gavrilenko,

head of committee on management of the Western district

Positive experience of activity of territorial public self-government is presented in article, and also the main problems arising in the course of its organization are noted.

Keywords: territorial public self-government, territory Council, self-organization of the population, action, improvement.

Территориальное общественное самоуправление становится одним из важнейших элементов системы местного самоуправления, призванным содействовать реализации прав и свобод граждан по месту жительства и формировать партнёрские отношения населения и местных органов власти по выработке и принятию решений.

Важность и необходимость развития ТОС обусловлены, прежде всего, тем, что они способствуют вовлечению граждан в процесс самоуправления в формах, доступных и понятных каждому жителю. При организации ТОС необходимо учитывать, что органы ТОС создаются только по инициативе населения.

Территориальное общественное самоуправление формируется для решения проблем и вопросов местного значения. Это эффективный инструмент для повышения уровня и качества жизни населения. Организация структур ТОС может решать многие житейские вопросы, а именно: безопасность жильцов, чистота и порядок во дворе и подъездах, организация детских игровых и спортивных площадок, увеличение парковочных мест, обеспечение сохранности мест общего пользования, реализация мероприятий, направленных на ресурсосбережение.

За период существования многие ТОСы активно включились в благоустройство территорий и создание безопасной среды проживания.

В качестве примера можно назвать **ТОС «Городок»** (председатель Тимоновская Елена Викторовна) в границы которого входят территория ул. 50-летия Белгородской обл., 17б, 17в, Народный бульвар, 90, 92, Белгородский проспект, 95. За время действия ТОС силами жителей совместно с хозяйствующими субъектами организована работа по сбору денежных средств на установку въездных ворот и двух калиток с автоматическим запирающим устройством, что позволило ликвидировать несанкционированную парковку автотранспортных средств посторонних лиц на дворовой территории. Проведён ремонт асфальтового покрытия (70 кв. м) въезда на дворовую территорию. Установлено детское игровое оборудование, отсыпаны пешеходные дорожки, перенесена и обустроена контейнерная площадка. В этом же направлении осуществляет свою деятельность Кобец Ольга Ивановна, председатель **ТОС «Наш дом»** (просп. Славы, 47). При самом

непосредственном участии членов ТОС произведён демонтаж сараев, оставшихся после сноса жилого дома № 7а по ул. 50-летия Белгородской обл., установлено ограждение.

Значительные успехи достигнуты ТОСами «Салют-2» (ул. Железнодорожная, 119, 121), председатель Колесова Светлана Дмитриевна занесена на городскую Доску почёта в номинации «Лучший председатель ТОС Западного округа»; Чумак-Жунь Татьяна Ивановна – председатель ТОС «Уютный дворик» (ул. Железнодорожная, 123 и председатель ТОС «Салют» (ул. 5 Августа, 27) Могила Виталий Яковлевич – победители конкурса «Наш Белый город».

Ориентир на здоровый образ жизни и организацию культурного досуга взял ТОС «Росток» (ул. Щорса, 40, 42, ул. Губкина, 17) председатель Кушнарёва Екатерина Трофимовна. В 2013 году они приняли участие в конкурсе «Лучший социально значимый проект ТОС Белгородской области». В конкурсную комиссию был представлен проект «От спортивного двора к здоровью и благополучию жителей ТОС». По итогам подведения конкурса ТОС «Росток», занявшему 3-е место, вручен диплом Ассоциации «Совет муниципальных образований Белгородской области». В мероприятиях округа и Совета территории активно участвует и на достаточно высоком уровне выступает ансамбль «Росток».

Однако, несмотря на положительную и результативную работу существует масса проблем, решение и реализация которых позволят в дальнейшем развивать самоорганизацию населения.

Формирование сознательного отношения к развитию ТОС возможно при определённых условиях:

- вовлечение в данный процесс всех социальных групп населения, включая предпринимателей, как материально стимулирующий фактор;
- формирования вертикальных возрастных коммуникаций, т.е. создание клубов по интересам силами ТОС;
- признание факта, что большинство жителей не желают являться членами ТОС. Требуется избавиться от иллюзий и перейти к тактике терпеливого разъяснения их ошибок и заблуждений, примерами работы соседних ТОС способствовать активному проявлению инициативы создания ТОС от жителей, а не от работников администрации;
- формирование внутри ТОС общественных подструктур, направленных на консолидацию членов ТОС в решении актуальных вопросов, так например: дружина, совет матерей, совет старейшин, молодежный актив;
- организация возможности для руководства ТОС принимать реальное участие в решении экономических вопросов, касающихся его развития. Примером может быть участие членов комитетов ТОС в комиссиях по «приёмке» результатов капитального ремонта, благоустройство дворовых территорий и т.д.

Текущий момент характеризуется переходным сознанием граждан, которые став собственниками юридически, не готовы к данному статусу психологически. В связи с этим первоочередными задачами представителей администрации являются:

1. Выявление сознательных активных жителей различными службами и проведение с ними разъяснительной работы;
2. Увеличение информационной составляющей:
 - программа на ТВ;
 - информационные доски на существующих ТОС;
 - изменение названия ТОС, сложного для восприятия обывателей;
3. Создание координирующей и составляющей структуры для действующих ТОС, а также привлечение председателей ТОС к обсуждению и реальному решению вопросов, входящих в их компетенцию на уровне администраций муниципальных образований.

Следовательно, приведённые данные позволяют нам утверждать высокий потенциал развития гражданского общества на территории Западного округа, а самооценка активности местного территориального сообщества говорит о наличии

интеллектуального кадрового потенциала, но на практике реализация этих потенциалов оставляет желать лучшего.

ТОС «РОСТОК»

Е.Т. Кушнарёва,

председатель территориального общественного самоуправления «Росток»

В последние годы накоплен богатый опыт работы ТОС «Росток». В публикуемой статье отражены основные направления и формы работы социально-культурного развития ТОС.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, население, добрососедские отношения, муниципальная власть, сотрудничество.

TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT ROSTOCK

E. Kushnareva,

chairman of territorial public self-government Rostock

In recent years the vast experience of work of territorial public self-government Rostock is saved up. The main directions and forms of work of welfare development of territorial public self-government are reflected in published article.

Keywords: territorial public self-government, population, good-neighbourhood, municipal authority, cooperation.

Важнейшей формой участия населения в осуществлении местного самоуправления, основанной на организации граждан по месту их жительства, является территориальное общественное самоуправление (ТОС).

ТОС опирается на добрососедские связи и возникает там, где население непосредственно или через комитеты, созданные им, самостоятельно или под свою ответственность осуществляет свои инициативы в решении проблем своей территории.

В последние годы накоплен некоторый опыт работы нашего ТОС «Росток». В этой связи можно выделить следующие основные направления и формы нашей работы по социально-культурному развитию и другим направлениям деятельности.

Во-первых, это ландшафтно-эстетическое; здесь мы организуем проведение выставок, ярмарок, достижений жителей личных хозяйств (в масштабе города и территории ТОСа). Проведение экологических акций, помощь дому ребёнка на ул. Архиерейской; по озеленению дворовых территорий, их благоустройству и т.д.

Во-вторых, правовое, здесь мы используем проведение рейдов, которые организованы в рамках ТОС в целях воспитательной работы среди детей и подростков; организуем юридические консультации, общественные приемные по различным вопросам, например, Андреев Сергей Владимирович оказал содействие по закреплению инструктора по спорту для спортивной площадки дома № 17 по ул. Губкина.

В-третьих, художественно-прикладное искусство:

- нами организованы клубы по интересам для жителей ТОС, среди них: «Что нам года – не беда», «Тепло души», в которых инициативные жители вяжут носочки, шарфики, шапочки для детей дома ребенка и малообеспеченных жителей;

- кружки по интересам, например такие как: «Литературная гостиная», «День образования Белгородской области», «День защитника Отечества» с чаепитием.

В-четвёртых, музыкальное – это праздники микрорайонов, в их числе празднование Нового года, Дня Победы, День города 5 августа, празднование широкой масленицы (проводится конкурс на изготовление самых вкусных блинов с вручением призов, с песнями в лучших традициях русского народа).

В-пятых, спортивное: нами проводятся спортивные праздники, спартакиады, также мы организуем гимнастику по субботам, различные подвижные игры для детей различного возраста, эстафеты, всё это также проходит с вручением призов, например, в этом году проводилась спартакиада, посвящённая XXII зимним Олимпийским играм.

Что характерно: все мероприятия проводятся в соответствии с планами работ по кварталам с отчётами и фотоснимками. Большую роль в развитии ТОС играет правильный выбор руководителей и команды ТОС, которые должны быть не только образованными, но и авторитетными, ориентированными на общественные интересы и запросы жителей, а не на свои личные амбиции. Также в перспективе нам необходимо работать над созданием активной группы, в том числе с привлечением молодых, инициативных жителей, которые могли бы не только планировать работу и направление деятельности ТОС, но и создавать благоприятную морально-психологическую обстановку на территории ТОС.

Необходимо отметить, что переоценить роль ТОС в сегодняшней обстановке невозможно, т.к. в их деятельности реализуются наши конституционные права, происходит консолидация всех слоев населения, не только среди ТОС, на территории одномандатного избирательного округа, но и всех слоёв городского сообщества. ТОС позволяет каждому человеку стать участником городских и областных программ. Например – участие в конкурсе на лучший социально значимый проект среди ТОС Белгородской области, участником которого был и наш ТОС «Росток».

ТОС это не только объединение граждан, но и уважительное, толерантное отношение к старику и подростку, добрососедские отношения, при которых не сможет прорасти национальная и религиозная неприязнь.

И главное, необходимо отметить, что ТОС – это обращение к истокам российского общественного уклада, отображение российского менталитета. Подрастающее поколение не должно учиться на западных примерах. Нельзя научить человека любить Родину, который равнодушен к своему дому, двору. Будем же и мы верными русским традициям и сохранять добрососедские отношения, дабы наше общество стало солидарным.

Вместе с тем следует признать, что для руководителей и актива ТОС, необходимо организовать постоянные учебные семинары, обмен опытом работы, а также рассмотреть вопросы на уровне города о мотивации нашего труда.

Считаем, что задача городской власти состоит в том, чтобы настойчиво формировать общественное мнение в пользу дальнейшего развития территориального общественного самоуправления, через СМИ вести системную разъяснительную работу с населением, будить интерес к этому виду деятельности у граждан, тем самым решая задачу формирования кадрового потенциала. Подкреплять разъяснительную работу созданием необходимых условий для функционирования ТОС, уводить органы ТОС с «улицы» в выделяемые для них специальные помещения с набором необходимых условий для работы. К примеру, комнату в административном здании управляющей компании, РЭУ или в других организациях.

Главным достижением территориального общественного самоуправления в городском округе «Город Белгород» может и должно стать формирование нового характера взаимоотношений между населением и муниципальной властью, их заинтересованного сотрудничества для достижения поставленных задач, определенных в Стратегии развития города Белгорода до 2025 года.

ТОС «САЛЮТ»

В.Я. Могила,

председатель территориального общественного самоуправления «Салют»

В данной публикации рассматриваются основные направления деятельности территориального общественного управления, представлен ценный опыт деятельности руководителя ТОС.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, население, территории, благоустройство, муниципальная власть.

TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT SALUTE

V. Mogila,

chairman of territorial public self-government Salute

In this publication the main activities of territorial public administration are considered, valuable experience of activity of the head of territorial public self-government is presented.

Keywords: territorial public self-government, population, territories, improvement, municipal authority.

Территориальное общественное самоуправление представляет интересы населения, проживающего на соответствующей территории.

В Белгороде Положение о ТОС принято в 2006 году. ТОС «Салют», один из первых в нашем городе, самый большой, создан в 2007 году. Он объединяет территорию около 27 000 м², в нём проживает более тысячи человек, и он расположен на улице 5 Августа, дом 27. В совет ТОС «Салют» избрано 13 человек. Это люди, у которых болит душа о собственном дворе, доме. Они стараются улучшить жизнь в микрорайоне, сделать её комфортнее, удобнее.

На территории ТОС «Салют» функционируют две детские и две спортивные площадки, оснащённые оборудованием, мини-баскетбольной площадкой, установлены лавочки (скамейки), беседки, проложены пешеходные дорожки, отремонтированы внутридворовые дороги, тротуары, уложена плитка, оборудованы места для стоянки автомобилей, разбит парк, а в центре квартала работает фонтан на радость детишкам и их родителям.

Вся деятельность нашего совета ТОС направлена на:

- сохранение благоустроенной территории ТО;
- улучшение социально-экономических потребностей населения;
- качественную и бесперебойную работу системы тепло-водо-газо и электроснабжения жилищного фонда дома;
- содействие правоохранительным органам в охране порядка и др.

На данной территории отдыхают не только жители ТОС «Салют», но и огромное количество белгородцев из других микрорайонов, что создаёт определённые трудности при поддержании должного порядка. Поэтому председатель совета ТОС, члены совета и активисты постоянно проводят профилактическую работу с населением о сохранности оборудования детских и спортивных площадок, скамеек, беседок, насаждений.

Председатель совета ТОС ежедневно проводит обход территории для выявления фактов нарушения благоустройства территории и принятия мер по их устранению. Проводится контроль над исполнением заявок жителей по недостаткам в работе энергосистем. В частности ТОС – это посредник между жителями и муниципальной

властью, поэтому жители получают информацию о деятельности органов самоуправления. В свою очередь перед властью ставятся те проблемные вопросы, которые существуют на данной территории.

Работа председателя совета ТОС «Салют» проходит в тесном контакте с ТСЖ «Салют-16», председатель ТСЖ «Салют-16» Дюкарева Т.В. Вместе со специалистами ТСЖ мы следим за состоянием жилого фонда в опрессовке и промывке отопительных систем, в проверке санитарного состояния подвалов, чердаков и подъездов, контролируем качество ремонтных работ, согласовываем план необходимых ремонтных работ и т.д.

С управлением «Белгорблагоустройство» решаем вопросы по содержанию оборудования детских и спортивных площадок, поддержанию санитарного порядка на территории, поливу деревьев, высадке новых деревьев, цветов, для чего организуем субботники. Возле подъездов жители дома разбивают клумбы, высаживают цветы. Сотрудничество со школой № 47 и детским садом № 17 направлено на организацию работы с детьми и подростками.

Большая работа с населением проводится и в культурно-массовых мероприятиях. У нас стало традицией проводить новогодние хороводы у красавицы елки, которая устанавливается у фонтана, рождественские праздники, масленичные гуляния, поздравление ветеранов и жителей с праздниками.

Самое яркое торжество – это празднование Дня города, дня территории и дня двора с выступлением певцов, танцоров, творческими выставками, призами, награждениями. Замечательные вышивки, вязаные изделия, картины представляют на празднике наши жители.

Жители ТОС «Салют» принимают активное участие в работе кружков по интересам: «Смак», «Лидер», «Мария-искусница» и др. В городе Белгороде существует двухуровневая система территориального самоуправления. В нее входят ТОСы и Советы территории. ТОС «Салют» входит в состав Совета территории № 10, который возглавляет депутат Совета депутатов Игнатова Ирина Борисовна. Она поддерживает наши инициативы, помогает в работе. На территории ТОС «Салют» проходят семинары по обмену опытом работы Советов территории и совета ТОС «Салют» с делегациями из других городов России и ближнего зарубежья.

Таким образом, мы считаем, что главным достижением территориального общественного самоуправления может и должно стать формирование нового характера взаимоотношений между населением, представительной и исполнительной властью. Должна произойти трансформация от психологии взаимного отчуждения, недоверия и отстранённости к психологии взаимопонимания, согласия и заинтересованного сотрудничества в реализации принятой Стратегии социально-экономического развития города до 2025 года и улучшения качества жизни белгородцев.

ТОС «НАРОДНЫЙ»

Н.П. Шевелёв,

председатель территориального общественного самоуправления ТОС «Народный»

Территориальное общественное самоуправление является важным инструментом системы местного самоуправления, формой демократии граждан, осуществляемой на местном уровне. Развитие самоуправления позволяет нам совершенствовать муниципальное управление, приблизить местную власть к проблемам жизни населения, создать обратную связь между гражданами и органами местного самоуправления.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, Совет территории, проблемы проживания, дисциплина, традиции.

TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT NARODNY

N. Shevelyov,

chairman of territorial public self-government Narodny

Territorial public self-government is the important tool of system of local government, the form of democracy of citizens which is carried out at local level. Development of self-government allows us to improve municipal management, to approach local government to problems of life of the population, to create feedback between citizens and local governments.

Keywords: territorial public self-government, Council of the territory, accommodation problem, discipline, traditions.

ТОС «Народный» создан одним из первых в г. Белгороде 22 мая 2009 года на общем собрании граждан.

Территориальное общественное самоуправление является важным инструментом системы местного самоуправления, формой демократии граждан, осуществляемой на местном уровне. Развитие самоуправления позволяет нам совершенствовать муниципальное управление, приблизить местную власть к проблемам жизни населения, создать обратную связь между гражданами и органами местного самоуправления.

ТОС «Народный» входит в Совет территории № 22 и состоит из 7 многоквартирных домов с общей дворовой территорией в два гектара с населением более тысячи человек. В дворовую территорию входят детская и спортивная площадки, общий двор, цветники, клумбы, деревья, кустарники. Всё это наше общее хозяйство. Цели и задачи ТОСа «Народный» – это создание нормальных социально-бытовых условий проживания граждан, укрепление добрососедских отношений между жильцами, повышение активности населения микрорайона к общим проблемам проживания, укрепления дисциплины и правопорядка на территории ТОСа.

А начинали с того, что навели порядок в подъездах, подвалах. Проводили субботники, вывозили мусор, обрезали и подсаживали деревья и кустарники, обустроили дворовые дороги и переходы, создали дополнительные парковочные места для стоянки автотранспорта, дополнительно обустроили шесть именных (семейных) клумб. За каждым активистом ТОСа закрепили клумбу, за которую они несут персональную ответственность.

Семья Ткачёвых – Иван Андреевич и Клавдия Стефановна – имеет две персональные клумбы. Они копают, сажают, поливают, собирают семена, создают свой дизайн. Надо сказать, что они оба ещё работают, имеют свою дачу и находят время обустроить общественные клумбы.

Две персональных клумбы у пенсионерки Черкашиной Нины Васильевны. В её хозяйстве и внуки, и правнуки, и цветочки. Создание уюта для проживания: красивый двор, ухоженный подъезд, цветы на подоконниках в подъездах, шторы на окнах, картины в подъездах. Художественно оформленные стены в подъезде – это хорошее настроение людей, нормальная среда обитания.

Нами накоплен определённый опыт работы с людьми, налажены контакты с властью, с Советом территории № 22, управляющей компанией «Жилищный фонд-2», комитетом по управлению Восточным округом.

С управляющей компанией «Жилищный фонд-2» мы работаем постоянно и ежедневно. Конечно, возникает много вопросов. Три дома в ТОСе «старые», то есть сорок лет от сдачи в эксплуатацию. Не было капитальных ремонтов за истекший период. Худеют крыши, выходят из строя коммуникации. Но всё надо решать вместе, меньше рассчитывать на помощь извне, искать свои резервы. За счёт прибыли компании (РЭУ) мы обустроили детскую площадку, дополнительно обустроили 2 песочницы, установили 6 скамеек, детскую карусель, двухместные детские качели, благоустроили дворовую территорию дома № 66 по улице Князя Трубецкого, обустроили и заасфальтировали площадку для сбора мусора, сделали асфальтную дорогу к подъезду дома № 36а по Народному бульвару.

По итогам работы за месяц дворники, сантехники, уборщицы подписывают у меня как председателя ТОС документ, подтверждающий хорошую или плохую работу. И надо сказать, что все они стараются работать на «хорошо», иначе стыдно подходить за подписью.

ТОС «Народный» работает в тесном контакте с Советом территории № 22 (депутат Гребенников Юрий Борисович), с комитетом по управлению Восточным округом (руководитель Балашова Лариса Алексеевна, секретарь СТ Фурсова Любовь Петровна). Мы вместе с ними планируем и координируем свою работу, проводим общественные мероприятия.

В ТОСе «Народный» появились хорошие и добрые традиции, праздники двора, посвящённые определённым датам и событиям.

Традиционной стала новогодняя ёлка с огоньками и игрушками, Дедом Морозом, Снегурочкой, скоморохами, утренники для детей с призами и подарками. «Праздник пожилого человека», где мы подводим итоги работы за год. Называем и награждаем лучших наших активистов. Последний раз такой праздник прошёл 1 октября прошлого года, где 22 активиста награждали почётными грамотами, благодарностью и денежными премиями. На праздниках «двора» практикуем угощать жителей полевой кашей, чаем. Обязательно организуются концерты, викторины, шахматные турниры и многие другие развлечения.

Безусловно, проблем хватает, но мы продолжаем изыскивать возможности и вместе с нашими коллегами по общему делу – это Совет территории, управляющая компания, Восточный округ, а главное жильцы домов и актив ТОСа, которые поддерживают нас.

Наш ТОС не остался незамеченным. По итогам 2011 года я как председатель ТОСа занесён на городскую Доску почёта, а по итогам 2012 года награжден Дипломом первой степени городской администрации, неоднократно поощрялся ТОС «Народный» Восточным округом, работа ТОС освещалась на страницах СМИ. Участвуя в областном конкурсе на звание «Лучший социально значимый проект ТОС Белгородской области» ТОС «Народный» в 2013 году занял 2-е место в номинации «Город – это мы».

Наша цель найти общий стержень, общие проблемы, соединить их воедино. Мы – наш ТОС – частица города, и надо стараться, чтобы наш город стал добрым и благополучным для нашего комфортного проживания.

И хотя наш двор, наши дома, скажем, не совсем светские, мы гордимся своим двором, сделаем все, чтобы он стал лучшим не только в городе, но и на всей Белгородчине!

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ – ИНСТИТУТ ВЫРАЩИВАНИЯ КАДРОВ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

Ю.В. Астахов,

директор МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий», кандидат социологических наук

М.А. Коломыцева,

соискатель кафедры социальных технологий института управления Белгородского государственного национального исследовательского университета

Данная статья посвящена дальнейшему развитию территориального общественного самоуправления, как одной из ключевых форм самоорганизации граждан для осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения, выражения своей гражданской активности в муниципальном образовании.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, Совет территории, соседское сообщество, кадровое обеспечение, инновационные социальные технологии, муниципальное образование.

Y. Astakhov

director of Institute of municipal development and social technologies, candidate of sociological science

M. Kolomytseva,

chair of the chair of social technologies, Institute of management, Belgorod State National Research University

This article is devoted to the further development of territorial public self-government, as one of the key forms of self-organization of citizens to exercise their initiative with regard to issues of local importance, the expression of their civil activity in the municipality.

Keywords: territorial public self-government, council of the territory, neighbour's community, staffing, innovative social technologies, municipality.

В современных условиях XXI века эффективной формой участия населения в осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации является территориальное общественное самоуправление, которое по своей сути представляет институт гражданского общества, школу демократии и общественного самоуправления школы выращивания, будущих управленческих кадров по стандартам третьего поколения.

Территориальное общественное самоуправление (далее ТОС) является ключевой формой локального местного сообщества, формой самоорганизации граждан для осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения, выражения своей гражданской активности в муниципалитете.

Федеральное законодательство определяет общие принципы организации территориального общественного самоуправления и его правовой статус, то есть совокупность прав и обязанностей территориального общественного самоуправления и его органов, если таковые создаются. Как мы увидим позже, закон допускает

существование и таких разновидностей или форм территориального общественного самоуправления, которые не нуждаются в создании специальных органов управления¹.

Понятие «территориальное общественное самоуправление» чётко определено в российском законодательстве. Так, в статье 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» оно определяется следующим образом: «Территориальное общественное самоуправление – это самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления².

Все организованные формы территориального общественного самоуправления, как элементы единой системы, находятся в тесной взаимосвязи, взаимодействии и взаимозависимости. В отличие от системы государственной власти РФ территориальное общественное самоуправление образует единую систему только в рамках соответствующих муниципальных образований, независимую от аналогичной системы в другом муниципальном образовании³.

Территориальное общественное самоуправление отличается многообразием своих уровней (подъезд многоквартирного жилого дома, многоквартирный жилой дом, группа жилых домов, жилой микрорайон, сельский населенный пункт, не являющийся поселением, и на иных частях территории проживания граждан); может иметь статус юридического лица. В муниципалитете может создаваться ассоциация ТОС. Основным направлением деятельности органов ТОС является решение социально значимых для населения вопросов, в том числе с возможным использованием бюджетных средств. В этой связи мы полагаем, что создание необходимых условий для успешного функционирования системы ТОС должно стать для муниципальных образований в современных условиях приоритетной задачей. Целесообразно изучить вопрос, связанный с расширением сферы деятельности ТОС в вопросах местного значения.

В настоящее время подобные формы самоорганизации населения, по мнению экспертов, развиваются всего лишь примерно в 20 процентах муниципалитетов в новой России. Интересный позитивный опыт формирования территориального общественного самоуправления, Советов территорий, накоплен в городском округе «Город Белгород».

Он начинался с того, что в 2007 году Совет депутатов г. Белгорода принял городскую целевую программу «Развитие общественного самоуправления в г. Белгороде на 2008-2011 годы»⁴. Эта программа раскрывала конкретный механизм развития общественного самоуправления. Центральным пунктом Программы являлось формирование советов общественного самоуправления внутригородских территорий, (Советов территорий) границы которых совпадали с границами 27 одномандатных городских избирательных округов. В этом существенное отличие организации местного самоуправления от других городов России. В Федеральном законе Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в отношении ТОСов подчеркнуто то, что это форма самоорганизации граждан по месту жительства, но чтобы на его базе создать более жизнеспособный совет, руководство города добавило в это определение один существенный момент – «по месту жительства и профессиональной деятельности». В результате идея общественного самоуправления получила развитие по целому ряду параметров: соседские сообщества превращаются в ячейки социального партнёрства

¹ Ильичёв И.Е. Территориальное общественное самоуправление: [монография]. Белгород: МУ ИМП, 2010. С.16.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: Федеральный закон №131-ФЗ от 6 октября 2003г.

³ См.: об этом подробнее. Боженков С.А., Данакин Н.С. Развитие стратегического управления городом: социально-технологический аспект/ С.А. Боженков, Н.С. Данакин. Белгород: ИП Остащенко А.А., 2010. С.94-95.

⁴ Городская целевая программа «Развитие общественного самоуправления в городе Белгороде» на 2008-2011г.г. Утверждена решением Совета депутатов г. Белгорода от 25.12.2007г. № 603.

широких групп общественности, возможности решения проблем переходят с бытового на социальный уровень. Появляется возможность выращивания общественных лидеров, социально активные кадры для муниципального образования. Состав общественного совета, Совета территории в границах показан на рис. 1.



Рис.1

Важно заметить, что в Советы территорий входят представители различных хозяйствующих субъектов и общественных организаций, осуществляющих свою деятельность на данной территории, это директора муниципальных школ, лицеев, гимназий, заведующие ДООУ, главврачи больниц, поликлиник, специалисты управления социальной защиты населения, участковые полиции, директора заводов, предприятий и организаций, руководители сферы бытовых и торговых услуг, предприниматели, представители ТОС (старшие домов и подъездов), председатели уличных комитетов (если это частный сектор), представители гаражно-строительных кооперативов, ТСЖ и УК, обслуживающие жилой фонд, руководители общественных организаций, молодые лидеры территории. Отличительная особенность от других городов – белгородская модель предусматривает, что депутат избранный жителями данного округа, возглавляет совет территорий, являясь председателем Совета территории. Этим предметно определена роль депутата Совета депутатов города Белгорода, ему обеспечена поддержка общественности и актива, и в то же время наличие такого органа не позволяет депутату в межвыборный период снижать свою общественно-политическую активность и терять связь с избирателями.

Главным помощником в организации деятельности Совета территории, ТОСов является секретарь Совета территории, который избирается членами Совета территории и который является муниципальным служащим главным специалистом комитета по управлению Восточным либо Западным округом администрации города. Данные муниципальные должности по инициативе администрации города были введены для обеспечения деятельности образованных Советов территорий во всех 27 городских одномандатных избирательных округах.

Советы территорий, созданные в Белгороде, выполняют, несомненно, очень полезную и важную социальную функцию. Благодаря этим органам муниципальная власть, безусловно, приблизила себя к населению. Секретари Советов территорий выполняют огромную работу, помогая председателю Совета территории, депутату Совета депутатов города в предварительном порядке, а нередко и с конечным результатом разбираться с обращениями и просьбами граждан соответствующей территории. В обязанности секретаря входит не только работа с гражданами, но и контроль состояния территории – чистоты, озеленения, вплоть до приживаемости высаженных кустарников и деревьев. И работа с хозяйствующими на подконтрольной территории субъектами по самым разным вопросам – от дополнительной социальной поддержки нуждающихся, благоустройства прилегающих территорий, праздничного оформления и т.п. – вплоть до подписки на городскую газету «Наш Белгород».

Заседания Совета территории проходят в соответствии с планом работы не реже одного раза в два месяца. На повестку выносятся актуальные вопросы, связанные с социально-экономическим развитием территорий, к примеру, «о благоустройстве и озеленении придомовых территорий», «о сохранении и капитальном ремонте жилищного фонда», «об организации парковок, заездных карманов», «о привлечении дополнительных средств для решения существующих проблем», «об организации военно-патриотических, культурно-массовых и спортивных мероприятий», «о работе с ветеранами ВОВ, тружениками тыла», «о работе с детьми» и т.д. В результате организационная и практическая работа Совета территории, созданных ТОСов позволяет реально осуществить контроль за принимаемыми решениями на заседаниях Совета территории, выполнением наказов, данных депутатам избирателями.

Муниципальная практика организации территориального общественного самоуправления в городе Белгороде позволила выявить лучшие практики, нестандартные, инновационные подходы в развитии местного самоуправления.

Представляет интерес деятельность Советов территорий в городских избирательных округах: № 10 (председатель Совета территории, депутат Игнатова И.Б.); № 14 (председатель Совета территории, депутат Сиротенко С.И.); № 21 (председатель Совета территории, депутат Щеглов А.Ф.), № 22 (председатель Совета территории, депутат Гребенников Ю.Б.). На этих территориях активно на протяжении более семи лет действуют созданные ТОСы. В их числе ТОС «Салют» (руководитель Могила В.Я.), ТОС «Единство» (руководитель Пархоменко З.В.), ТОС «Пуск» (руководитель Кондакова Т.К.), ТОС «Народный» (руководитель Шевелев Н.П.), ТОС «Росток» (руководитель Кушнарёва Е.Т.), ТОС «Заводской» (руководитель Халикова О.Н.).

Данные руководители ТОС, опираясь на актив старших по дому, подъезду, социально активных граждан, имея огромный жизненный и профессиональный опыт, опыт организационной и общественной работы, выстраивают и планируют свою работу в тесном взаимодействии с членами Советов территорий, руководителями предприятий и организаций, общественными организациями, расположенными в зоне их ответственности. Несомненно, такая форма работы, по мнению большинства жителей данных ТОСов, способствует консолидации усилий горожан различных социальных и возрастных групп, профессий и направлена на реализацию стратегии социально-экономического развития города, формированию основ солидарного общества. В этой связи, по мнению академика АН СССР и Российской академии наук В.Л. Макарова: «...Принципиально важно, чтобы эта самая нижняя часть пирамиды (ТОС) не вступила в противоречие с муниципалитетом... Правильное понимание взаимоотношения этих самых нижних уровней пирамиды управления состоит в том, что это единая корпорация, социальная корпорация»⁵.

⁵ Макаров В.Л. Социальный кластеризм. Российский вызов. М.: Бизнес Атлас, 2010. С. 92.

В этой связи основополагающая задача организаторов территориального общественного самоуправления состоит в формировании системы социальной корпорации, в которой важнейшую роль будут играть соседские сообщества. Ведь по существу ТОСы и Советы территорий являются только настройкой.

Соседские сообщества, в нашем понимании, - это жители подъезда, дома или нескольких домов, в создании которых общность с некоторой территорией имеет определённую значимость. Определённые предпосылки формирования соседских сообществ в городе уже складываются. Так, по данным социологических опросов, 37,6 % совершеннолетних граждан знают своих соседей, общаются с ними, помогают им. Среди пенсионеров этот показатель возрастает до 56,6 %. Из этого можно сделать вывод, что именно благодаря ТОСам и Советам территорий соседи стали узнавать друг друга, способствовать решению общих проблем, проявлять гражданскую и хозяйственную инициативу по месту жительства. Поэтому задача на ближайшую перспективу остаётся одна - продолжить процесс создания ТОСов, с тем чтобы полностью охватить ими все дворовые территории и частный сектор города⁶.

Таким образом, участие населения в работе советов территорий и ТОСах, кадровое их обеспечение, во-первых, позволяет более точно сформулировать социальный заказ, определяющий ход и направление дальнейшего реформирования органов местного самоуправления. Горожане, проживающие на территории муниципального образования городского округа «Город Белгород», – это не пассивные потребители услуг, им не безразлично состояние городской среды. Развитие ТОС на уровне микрорайонов обеспечивает основу равноправного участия населения в выработке соглашений по формам и содержанию деятельности муниципальных служб.

Для этого мы считаем, что необходимо рассмотреть и решить по меньшей мере четыре проблемы.

Во-первых, усилить информированность населения с целью готовности получить информацию о создании и деятельности существующих ТОС.

Во-вторых, с помощью инструментария социологических исследований определить долю поддерживающих инициативу создания ТОСов на территории 27 округов города.

В-третьих, решить на муниципальном уровне вопросы мотивации (оплаты труда) руководителей ТОСов.

В-четвертых, определить оценку потенциала эффективности деятельности Советов территорий, ТОС и его кадрового потенциала на территории города. К примеру, в соответствии с результатами проведённых исследований, термин «общественное самоуправление» в общих чертах понимают 30,4% опрошенных (по их субъективным оценкам), и утверждают, что термин на слуху – еще 37,4%. При этом оставшаяся треть респондентов – 32,5% – ничего не слышала об общественном самоуправлении. Такой расклад позиций не свидетельствует о высоком уровне информированности населения по данной проблеме.

Ответы респондентов на вопрос о желании получить информацию, об общественном самоуправлении (71,4% «да» и 28,6% «нет») характеризуют уровень интереса к данному муниципальному феномену. Вместе с тем, как ни странно, формы самоорганизации граждан по месту жительства в меньшей степени интересуют молодёжь в возрасте до 30 лет. Любопытно, что интерес в большей мере проявляют те горожане, которые что-либо слышали об общественном самоуправлении, и не проявляют интереса те, кто ничего об этом не слышал⁷.

Тем не менее, нынешняя муниципальная практика и накопленный опыт в данном аспекте свидетельствуют о противоречивости социальных процессов в развитии территориального общественного самоуправления. С одной стороны, ТОС обладает

⁶ Астахов Ю.В., Гармашев А.А. Актуальные проблемы подготовки кадров для территориального общественного самоуправления. Научно-аналитический журнал «Муниципальный мир». №1-2/2013 г. С.106-109.

⁷ Там же.

высоким потенциалом повышения гражданской активности населения через хозяйственную и общественную деятельность. С другой стороны, существующий порядок его формирования и функционирования не способствует массовому участию в нём жителей города.

Вместе с тем дальнейшее развитие ТОСов в том варианте, в котором это предусмотрено Федеральным законом № 131-ФЗ, порождает целый ряд нерешенных вопросов. В их числе:

1. Федеральным законом № 131-ФЗ чётко не определены вопросы местного значения, которые могут быть отнесены к компетенции ТОСа.
2. Отсутствие в ФЗ главы о кадровом обеспечении территориального общественного самоуправления, мотивации труда их руководителей.
3. Не раскрыт механизм получения органами общественного самоуправления бюджетных средств, хотя формально возможность такая предоставляется.
4. Отсутствие чёткого определения организационно-правовой формы ТОС: это некоммерческое партнерство? – но тогда возникает имущественная ответственность сотрудников; общественная организация? – но тогда непонятен территориальный принцип деятельности. Ближе всего к идее – ТОС как орган общественной самодеятельности, однако и в этом случае возникает противоречие между муниципальным и гражданским правом.

Как видим, процесс формирования ТОС как в г. Белгороде, так и в других городах и районах Белгородской области, Российской Федерации в последние годы активизировался, однако это лишь в малой степени является следствием самоорганизации граждан. Как правило, это реакция муниципальной власти на реализацию ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – «Территориальное общественное самоуправление». Чаще всего, как и всякая российская реформа, формирование ТОС инициируется сверху, т.е. муниципальной властью с целью создания иерархических структур, контролирующих через руководителей ТОСов все городское пространство. В определённой степени создание института ТОС, с одной стороны, действительно продиктовано озабоченностью органов муниципального управления постоянно действующими каналами обратной связи в условиях, когда другие каналы являются малоэффективными. С другой стороны, логика и здравый смысл формирования структур ТОС состоит, прежде всего, в аккумуляровании разнообразных ресурсов в целях развития территорий города и в очень небольшой степени связана с собственно самоуправлением, самоорганизацией, саморазвитием и т.п.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет широкий спектр форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Среди них особое место занимает территориальное общественное самоуправление, на практике доказавшее свою, работоспособность, но данный закон требует основательной доработки.

Во-вторых, территориальное общественное самоуправление является одной из наиболее перспективных форм участия населения в управлении муниципальным образованием. Кадровое обеспечение территориального общественного самоуправления представляет собой резерв развития демократии и реального вовлечения граждан в управление общественными процессами, является эффективным способом повышения качества жизни населения, выступает фактором повышения патриотизма граждан, способствует формированию городского солидарного сообщества как социальной корпорации и снижению уровня социальной напряженности.

В-третьих, муниципальная практика свидетельствует о том, что сегодня существует проблема подбора, подготовки, обучения и выдвижения кадров-руководителей ТОС, мотивации (финансирования) их труда, так как в основном руководителями ТОС избираются наиболее авторитетные и социально активные граждане пенсионного возраста,

но не имеющие соответствующей профессиональной, управленческой и юридической подготовки, опыта работы с различными категориями граждан. В этом плане мы полагаем, что целесообразно проводить органами местного самоуправления учебные семинары (ежегодно один раз в квартал) для руководителей ТОС и лиц, взятых в кадровый резерв, по актуальным проблемам организации и деятельности территориального общества самоуправления, либо организовать ежегодные курсы переподготовки и повышения квалификации руководителей ТОС, что, несомненно, послужило бы стимулом для активизации их деятельности.

В-четвертых, в целях координации кадрового и организационно-методического обеспечения деятельности структур ТОС необходимо создание организационной структуры в администрации города (возможно, это может быть управление или отдел развития общественного самоуправления), но необходимость и актуальность создания такой структуры в муниципалитете сегодня очевидна.

Итак, мы полагаем, что внесение добавлений и изменений в ФЗ № 131-ФЗ весьма актуально и целесообразно, так как будет способствовать дальнейшему совершенствованию кадрового обеспечения деятельности ТОС, профессиональной подготовке и переподготовке их руководителей, мотивации труда, развитию инновационных социальных технологий, форм и методов организации деятельности территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях новой России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Астахов Ю.В., Гармашев А.А. Актуальные проблемы подготовки кадров для территориального общественного самоуправления [Текст]: научно-аналитический журнал «Муниципальный мир» № 1 // Ю.В. Астахов, А.А. Гармашев. 2013. – С.106-109.
2. Боженков, С.А., Данакин, Н.С. Развитие стратегического управления городом: социально-технологический аспект [Текст]: С.А. Боженков, Н.С. Данакин – Белгород: ИП Остапенко А.А., 2009. – С.94-95.
3. Развитие общественного самоуправления в городе Белгороде на 2008-2011 годы [Текст]: Городская целевая программа от 25 декабря 2007 г. Утверждена решением Совета депутатов г. Белгорода. № 603// Белгородские известия. – 2008. – 25 января.
4. Ильичев, И.Е. Территориальное общественное самоуправление. [Текст]: Монография /И.Е. Ильичёв. – Белгород: МУ ИМП, 2010. – 155 с.
5. Макаров, В.Л. Социальный кластеризм. Российский вызов. [Текст]: учеб. пособие для вузов / В.Л. Макаров. – М.: Бизнес Атлас, 2010. – 272с.
6. Ратькова, Ю.В. Территориальное общественное самоуправление в современной России: социологический анализ [Текст]: дис. канд. социол. наук. / Ю.В. Ратькова. – М.: 2007.
7. Реутов, Е.В. Территориальное общественное самоуправление: ограничения и проблемы организации //Общественное самоуправление как фактор стратегического развития муниципального образования [Текст]: материалы Всероссийской научно-практической конференции. / Е.В. Реутов. – Белгород: КОНСТАНТА, 2008. – С. 99-100.
8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Текст]: Федеральный закон № 131-ФЗ // Российская газета. – 2003. – 6 октября.

ТЕХНОЛОГИИ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Н.С. Данакин,

профессор кафедры социологии и управления БГТУ им. В.Г. Шухова, доктор социологических наук

Е.А. Старостова,

аспирант кафедры социологии и управления БГТУ им. В.Г. Шухова

В статье систематизированы и раскрыты технологии информационного обеспечения территориального общественного самоуправления, в том числе технологии мониторинга, статистического учёта, информационной кампании, IT-взаимодействия, конструирования проблем, «социальные аниматоры», формирования информационных центров, а также конкурсно-состязательная технология.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальное общественное самоуправление, информационное обеспечение, технология, мониторинг.

TERRITORIAL AGGLOMERATION IN THE LIGHT OF IDEAS ABOUT LIVING SPACE

N. Danakin,

professor of sociology and management chair, BSTU by V.G. Shukhov, doctor of sociological sciences

E. Starostova,

postgraduate student of sociology and management chair, BSTU by V.G. Shukhov

In the article the technologies of territorial public self are systematized and disclosed, including monitoring technologies, statistical accounting, information campaign, IT-interaction, constructing of problems, "social animators", the formation of information centers, as well as competition and adversarial technology.

Keywords: local government, territorial public self, data ware, technology, monitoring.

Для выстраивания партнёрских отношений органов местной власти с населением, создания атмосферы доверия в целях продвижения эффективных систем управления территориями, необходимо информирование населения, и таким образом повышение его компетентности и социальной грамотности. Отсутствие информации исключает возможность какого бы то ни было контроля над ситуацией со стороны граждан, из-за чего многие из них чувствуют себя обманутыми. Это в свою очередь формирует негативные социальные ожидания в отношении деятельности органов местного самоуправления (МСУ), коммунальных служб, стереотипное восприятие их как «чужих», даже «врагов», с которыми практически невозможен диалог «на равных».

В данной статье ставится задача содержательного раскрытия технологий информационного обеспечения территориального общественного самоуправления, успешно используемых в российских регионах.

1. Технология мониторинга. Мониторинг – технология исследования объекта, предполагающая отслеживание и контролирование его деятельности (функционирования) с целью прогнозирования последней.

На сегодняшний день метод мониторинга является важнейшим средством информационного обеспечения экономической, социально-политической, экологической и других фундаментальных сфер общественной жизнедеятельности, формирования необходимых баз данных по объекту исследования.

Основными задачами мониторинга являются:

– организация наблюдения – получение объективной и достоверной информации о протекании на территории социально-экономических процессах;

- оценка и системный анализ получаемой информации, выявление причин, вызывающих тот или иной характер протекания экономических процессов;
- обеспечение в установленном порядке органов управления, предприятий, учреждений и организаций независимо от их подчинённости и форм собственности, граждан информацией, полученной при осуществлении социально-экономического мониторинга;
- разработка прогнозов развития социально-экономической ситуации;
- подготовка рекомендаций, направленных на преодоление негативных и поддержку позитивных тенденций, доведение их до сведения соответствующих органов управления и власти.

Подготовка и проведение мониторинга включают несколько общих правил:

- выбранная, разработанная для мониторинга система показателей должна адекватно отражать сущностные характеристики объекта, давать комплексное представление о его функционировании;
- использоваться должен универсальный, «сквозной» блок индикаторов, что позволяет проводить сравнительный анализ и строить динамические ряды;
- при проведении сравнительного анализа информации следует сохранять его методологическую и методическую преемственность, что снижает вероятность субъективной интерпретации полученных данных, задает единый алгоритм аналитических разработок.

Основными принципами организации мониторинга являются:

- целенаправленность – вся система рационального мониторинга должна быть ориентирована на решение конкретных управленческих задач;
- системный подход – рассмотрение территории как подсистемы более крупной общественной системы, исследование связей его с другими территориальными звеньями;
- комплексность – мониторинг отдельных сфер и направлений развития территории должен осуществляться во взаимосвязи друг с другом; необходимо осуществлять последовательное решение всей совокупности задач мониторинга по каждому из его направлений;
- непрерывность в наблюдении за объектом;
- периодичность снятия информации о происходящих изменениях;
- сопоставимость применяемых показателей мониторинга во времени и другие¹.

Для информационного обеспечения территориального общественного самоуправления необходимо учитывать также опыт мониторинга других объектов и процессов, схожих по признакам с ТОС. В первую очередь, целесообразно проведение таких методов исследования, как: стандартизированное интервьюирование жителей муниципалитета; стандартизированное интервьюирование членов местных ТОСов; индивидуальное интервьюирование специалистов, связанных с организацией территориального общественного самоуправления; фокус-группы, целью которых является выявление проблем развития ТОС и путей их разрешения².

2. *Технология статистического учета.* Для углубленного изучения территориального общественного самоуправления и информационного обеспечения его развития необходимы статистические данные о количестве, состоянии ТОС, показателях эффективности, отношении и связях с различными структурами органов власти и общества.

Отсутствие необходимых и доступных статистических данных делает невозможным систематический анализ современного состояния территориального общественного самоуправления, искажает реальную ситуацию, снижает эффективность

¹ Кузьмин М.Н. Мониторинг как составная часть информационного обеспечения процесса управления.

² Самостроенко Г.М., Овсянников А.А. Стратегические факторы развития территориального общественного самоуправления. 2011. № 1.

стратегических и тактических решений, принимаемых на разных уровнях управления. В настоящее время в территориальных органах Федеральной службы государственной статистики организации сбора этой информации не уделяют должного внимания³. В существующих на сегодняшний день сборниках присутствует множество данных, связанных с экономическими, демографическими, социальными показателями и т.д. Однако отсутствуют данные, характеризующие территориальное общественное самоуправление. Отсутствие статистических данных по России делает невозможным анализ современного состояния территориального общественного самоуправления и заставляет опираться в исследованиях этого важного феномена общественной жизни на данные, публикуемые в средствах массовой информации, которые по определению содержат элемент субъективизма.

Для устранения указанных недостатков региональные власти используют возможности местного законодательства. К примеру, в статье 5 пункта 3 Закона «О территориальном общественном самоуправлении в Томской области» чётко прописано, что органы местного самоуправления ведут учёт органов территориального общественного самоуправления⁴. Показательно, каким образом реализуются требования, данного нормативно-правового акта.

Муниципалитетом Томского района Томской области организован оперативный учёт органов территориального общественного самоуправления. Муниципалитет ведёт реестр учёта органов ТОС, действующих на территории муниципального образования «Томский район», в который включаются следующие данные⁵: наименование органа ТОС; территориальные границы деятельности органа ТОС; местонахождение органа ТОС; срок полномочий органа ТОС; фамилия, имя, отчество руководителя органа ТОС, уполномоченного действовать от имени органа ТОС.

Как следует из приведённого перечня, данные подобного рода нельзя отнести к информации, обеспечивающей принятие эффективных управленческих решений. Чисто формально требования регионального закона выполняются, однако что даёт собираемая информация для целей управления? Она годится только для отчёта по перечню показателей, утверждённых Правительством страны.

Данные о количестве ТОС содержатся в отчётах исполнительных органов муниципальной и региональной власти. Но это снова – лишь количественные данные.

Для управления процессом нужны иные данные, данные стратегического характера, в том числе о результатах деятельности ТОС. Мы не одиноки в своём мнении. Так, по мнению Мерсияновой И.В., территориальное общественное самоуправление, представляющее собой мощный ресурс социально-экономического развития поселений, вносит существенный вклад в решение вопросов местного значения, который пока, к сожалению, не имеет достаточной статистической оценки⁶.

По нашему мнению, учёт процессов развития территориального общественного самоуправления должны вести как муниципалитеты, так и органы государственной статистики. Это позволит системно анализировать состояние, выявлять тенденции и перспективы развития органов территориального общественного самоуправления в регионах страны. Причём оба источника такой информации должны быть доступны для любого заинтересованного жителя.

Отсюда у инициативной группы людей, желающих создать ТОС на определённой территории муниципального образования, появится реальная возможность проанализировать основные показатели развития территориального общественного

³Самостроенко Г.М., Овсянников А.А. Стратегические факторы развития территориального общественного самоуправления. 2011. № 1.

⁴Положение «О территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании Томский район»

⁵Там же.

⁶Мерсиянова И. В. Развитие территориального общественного самоуправления.

самоуправления в данном регионе, сделать необходимые выводы и определить дальнейшее направление своей деятельности.

Статистический учёт деятельности ТОС целесообразно дополнить оперативной информацией, получаемой с помощью мониторинга. Для комплексного развития учёта органов территориального общественного самоуправления целесообразно проводить их мониторинг по всей территории Российской Федерации.

Для изучения состояния территориального общественного самоуправления необходимо обеспечить:

- развитие системы мониторинга территориального общественного самоуправления за счёт привлечения к процессам оценки эффективности жителей, считающих необходимым развитие ТОС, а также их оппонентов;

- изучение общественного мнения относительно текущего состояния системы территориального общественного самоуправления и планируемых мероприятий по его развитию.

3. *Технология информационной кампании.* В качестве эффективной технологии, используемой для создания ТОС, могут стать мероприятия информационной кампании, которые можно условно разделить на три группы: информационные, рабочие и мероприятия развлекательного характера⁷.

3.1. Информационное обеспечение включает в себя: обращения (как личные, так и осуществляемые посредством СМИ) инициаторов и активистов, выступающих за создание ТОС; взаимодействие с печатными и электронными СМИ; использование наглядной агитации и распространение информационных бюллетеней, брошюр, листовок. В рамках кампании важно планировать серии «горячих телефонных линий», пресс-конференций и других мероприятий.

3.2. К числу рабочих мероприятий, планируемых для реализации информационной кампании, относится цикл мероприятий по благоустройству города, главная цель которых – преодоление иждивенчески-потребительских настроений, активизация деятельности населения по наведению порядка, чистоты, обеспечению благоустройства на своих территориях; формирование позитивного отношения к деятельности ТОС путём воспитания у населения культуры быта, бережного отношения не только к частной, но к коллективной и муниципальной собственности, приобщение к совместному труду.

Проведение семинаров с членами инициативных групп граждан, организация фотовыставок, конкурсов рисунков, цель которых – продвижение идеи посредством визуальной информации.

3.3. К мероприятиям информационной кампании развлекательного характера относится проведение театрализованных акций протеста против бытового вандализма. Разрисованные стены в подъездах многоквартирных жилых домов, сломанные почтовые ящики, разбитые стёкла и тому подобное стали атрибутом общественной жизни. Мероприятия для недопущения подобных негативных явлений необходимо одновременно проводить с акциями по открытию аллеи отдыха, чистой улицы.

В качестве основных ожидаемых результатов информационной кампании можно предположить, что для целевой аудитории – граждан, проживающих на определённой территории, реализация кампании будет способствовать появлению чувства сплочённости и понимания необходимости консолидации усилий власти и населения для решения городских проблем, укрепления гражданского общества.

Информационная кампания позволит вовлечь больше граждан в реализацию политики городских властей (органов МСУ), разделить ответственность за порядок, чистоту, благоустройство города, создаст позитивное общественное мнение о работе органов власти, тем самым определит их эффективность (см. Указ Президента РФ № 607

⁷ Горячев И.Н. Территориальное общественное самоуправление как инструмент эффективного управления городскими территориями. Общественные науки. 2009. № 4 (12).

от 28 апреля 2008 г.), которую в современных условиях можно оценивать по наличию организаций ТОС и показателям эффективности их деятельности.

Конечной целью информационной кампании является формирование ТОС – организации, созданной по инициативе граждан, добровольной, самоуправляемой, некоммерческой организации⁸.

4. *Технология IT-взаимодействия.* Эта технология успешно используется в Волгоградской области, где работает сайт территориального общественного самоуправления региона «Голос ТОС Сталинграда» (golostos.ru), создан портал электронной коммуникации ТОС области между собой и с аналогичными структурами других регионов. Цель технологии IT-взаимодействия – информационное самообслуживание глобального комплекса территориального общественного самоуправления Волгоградской области, объединённого общими целями, единой системой управленческого сопровождения и государственной поддержки, а также беспрецедентного по своим масштабам.

Замысел организаторов интернет-площадки – методическое и консалтинговое обслуживание, демонстрация достижений, установление деловых и дружеских отношений, обмен опытом, совместный поиск новых решений. Не менее существенно, что сайт позволяет осуществлять взаимодействие с органами власти, общественными формированиями, экспертными сообществами, другими регионами.

Интернет-площадка уже активно развивается: помимо специальной новостной ленты, размещения системных комплектов методических и практических материалов, примеров комплектов ведущих ТОС области, различных форм обмена информацией, на портале полным ходом идёт электронная паспортизация ТОС.

5. *Технология конструирования проблем.* В качестве технологии преодоления отстранённости населения от органов ТОС предлагается совместное конструирование общезначимых проблем на уровне местного сообщества, которое будет служить выполнению мобилизационных задач. На практике должна быть найдена основа для совместных действий жителей, например, в тот или иной момент элементы социальной действительности в обществе признаются как серьёзные социальные проблемы и вызывают высокий уровень общественного внимания и беспокойства, попытки контролировать ситуацию и т.д. (примерами являются преступность, детская безнадзорность, наркомания). Сам процесс конструирования обеспечит высокий уровень и интенсивность коммуникаций жителей.

Немаловажным будет замечание о том, что проблемы, на которые могут указывать жители, могут быть сконструированы извне и привнесены СМИ, в то время как реальная ситуация на определённой территории может не соответствовать представлениям респондентов (отсутствие точных данных по преступности, количеству малообеспеченных семей и т.д.). Перед началом организации работы в сообществе потребуется уточнение ситуации и выявление особенностей, характерных для каждой конкретной территории.

Существенное влияние на возможности и процесс конструирования будет оказывать тот факт, что абсолютное большинство жителей ТОС не знают границ своего микрорайона или знают очень приблизительно, тем более, что периодически происходит увеличение территории. «Отсутствие осознания корпоративных интересов жителями определённой территории говорит о несложившейся идентичности на уровне микрорайона, региона, что существенно скорректирует временной параметр институционализации самоуправления. В свою очередь, отсутствие конфигурации базовых идентичностей со своей территорией проживания ограничивает возможности

⁸ Филиппов Ю., Гассий В. Развитие местных сообществ – путь в будущее России. Муниципальная власть. 2004. № 6.

интенсификации самоорганизации населения для решения общезначимых проблем на уровне местного сообщества»⁹.

6. *Технология «социальные аниматоры».* Технологизация социального пространства на уровне местного сообщества – чёткое структурирование взаимодействий различных субъектов, отработка стандартизированных методов управления – позволит перевести дальнейшее регулирование процесса самоорганизации при помощи социальных технологий, тиражирования успешных методов и приёмов управления. В данном случае потребность ТОС может быть сформирована как получение и внедрение социальных технологий работы с населением. Для достижения этой цели может послужить технология «социальные аниматоры»¹⁰. В системе это выглядит следующим образом: социальные аниматоры внутри местного сообщества образуют небольшие группы соседей и занимаются решением локальных проблем в рамках соседского сообщества, тогда проведение каких-либо более масштабных инициатив на уровне ТОС будет опираться на организационную структуру. Стимулирование развития самоорганизации со стороны органов муниципальной власти будет происходить как точечное управление, организация стимулирующих мероприятий. Эффект - аккумуляция событий, вытекающих из первичного действия социальных аниматоров, органов ТОС, накопление ресурсов внутри местного сообщества. Повторяющиеся действия, локализованные в одном пространственно-временном контексте, способствуют тому, что «постепенно (в ситуациях, удалённых в пространстве и времени) непредвиденные (с точки зрения включённых в изначальную деятельность акторов) становятся упорядоченными и стандартными»¹¹.

Направленность деятельности органов ТОС на мобилизацию активности населения для решения общезначимых проблем, выделение территорий как самостоятельных хозяйствующих субъектов требует разработки и продвижения большого количества механизмов участия ТОС в перераспределении ресурсов местного самоуправления (участие в тендерах, фонды местного сообщества, муниципальные конкурсы и т.п.)¹².

7. *Конкурсно-соревновательная технология.* Данная технология может получить широкое распространение, о чём свидетельствует, в частности, проведение целевых конкурсов, направленных на информационное обеспечение ТОС. Так, к примеру, уже несколько лет проводится конкурс «Лучшее информационное обеспечение деятельности органа территориального общественного самоуправления города Чебоксары»¹³.

Цель смотра-конкурса – распространение опыта работы лучших органов территориального общественного самоуправления, повышение гражданской активности, духовности и общей культуры населения, пропаганда здорового образа жизни. Смотр-конкурс организуется управлением по работе с общественными организациями, СМИ и молодежной политике администрации города Чебоксары, администрации районов города Чебоксары. Участниками смотра-конкурса могут быть все органы ТОС.

Смотр-конкурс подводится по следующим показателям:

- количество выпущенных листовок и стенных газет с общественно полезной информацией;
- количество и состояние информационных стендов на территории деятельности органа ТОС;
- количество публикаций в СМИ;

⁹ Корнилов В.А. Сравнительный анализ моделей формирования социального пространства. Барнаул: Аз Бука, 2003.

¹⁰ Корнилов В.А. Социальный механизм воспитания в условиях трансформации российского общества. Барнаул: Аз Бука, 2003.

¹¹ Гидденс Э. Структурация общества. Изд. 2-е. - М.: «Академия проект», 2005.

¹² Корнилов В.А. Сравнительный анализ моделей формирования социального пространства. Барнаул: Аз Бука, 2003.

¹³ Положение о городском смотре-конкурсе «Лучшее информационное сопровождение деятельности органов территориального общественного самоуправления города Чебоксары»

– количество сюжетов на радио и городских каналах телевидения, направленных на тему:

– работа с детьми, подростками и молодёжью (количество и перечень организованных и проведённых встреч, семинаров, культурных и спортивных мероприятий; оказание помощи молодёжи в трудоустройстве в летний период);

– работа с неблагополучными семьями (количество проведённых встреч, бесед и других мероприятий с неблагополучными семьями, результаты работы);

– взаимодействие с ветеранами войны, труда, Вооружённых сил и правоохранительных органов (оказание помощи ветеранам, проведение встреч и мероприятий для них, участие ветеранов в процессе патриотического воспитания молодёжи);

– работа с пенсионерами, поздравления жильцов с памятным событиями;

– культурная и спортивно-массовая работа (массовые культурные и спортивные мероприятия, проводимые на территории органа ТОС);

– правовое воспитание и профилактика правонарушений (взаимодействие с органами внутренних дел района, статистика по правонарушениям в данном микрорайоне);

– участие в благоустройстве территории органа ТОС (конкретно выполненная работа силами органа ТОС);

– привлечение предприятий, организаций, депутатов к работе с населением по месту жительства (перечислить их конкретные дела).

8. *Технология формирования информационных центров.* С целью предоставления информации необходимо определить организационную структуру информационного обеспечения, её функции, компетенцию, права и ответственность, при необходимости разработать программное обеспечение системы информирования населения¹⁴.

Создание информационных центров для населения возможно несколькими путями. Это могут быть самостоятельные, учреждённые органами местного самоуправления как единственными учредителями или совместно с другими лицами (как юридическими, так и физическими) некоммерческие организации. Можно возложить функции по информационному обеспечению на существующие муниципальные учреждения. Можно создать условия для возникновения в данной сфере коммерческих организаций. Могут создать такие информационные центры и сами муниципальные учреждения.

По мнению О.Л. Савранской, основой организационной структуры, предоставляющей информацию населению и оказывающей информационные услуги органам местного самоуправления в муниципальных образованиях должны стать муниципальные библиотеки как общедоступные центры культурной, информационной, просветительской и воспитательной работы. Необходимо отойти от взгляда на библиотеки только как на учреждения культуры. На самом деле кроме прочего библиотеки являются информационно-аналитической службой, и могут стать центрами социальной и деловой информации, образовательными центрами, в том числе предоставляющими услуги по доступу к дистанционным образовательным программам, учебными центрами для тех, кто стремится получить новую квалификацию для поиска работы.

Публичные библиотеки являются ценными источниками информации, обеспечивают информационную поддержку бизнеса, являются местом, где собраны краеведческие материалы, информация о культурном и историческом наследии данной местности. Библиотека также является культурным центром для местного сообщества. В условиях развивающихся информационных технологий публичные библиотеки призваны обеспечить равные возможности доступа к информации тем, кто не имеет средств такого доступа.

¹⁴ Савранская О.Л. Некоторые вопросы создания информационных центров на базе муниципальных библиотек

Таким образом, систематическое и оперативное информационное обеспечение территориального общественного самоуправления достигается посредством разработки и применения специальных технологий, включая технологии мониторинга, статистического учёта, информационной кампании. IT-взаимодействия, конструирование проблем, «социальные аниматоры», формирования информационных центров, а также конкурсно-состязательной технологии. Следует заметить при этом, что эффективное информационное обеспечение ТОС достигается посредством комплексного использования этих технологий.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гидденс, Э. Структурация общества [Текст]: Очерк теории структуризации / Э. Гидденс – Изд. 2-е. – М.: «Академия проект», 2005. – 280 с.
2. Горячев, И.Н. Территориальное общественное самоуправление как инструмент эффективного управления городскими территориями [Текст]: Известия высших учебных заведений / И.Н. Горячев. – Поволжский регион. Общественные науки. – 2009. – № 4 (12). – С.71-79.
3. Корнилович, В.А. Социальный механизм воспитания в условиях трансформации российского общества (технология «Импульс») [Текст]: учебник / В.А. Корнилович. – Барнаул: Аз Бука, 2003. – 149 с.
4. Корнилович, В.А. Сравнительный анализ моделей формирования социального пространства // Социальный механизм воспитания в условиях трансформации российского общества (технология «Импульс»). [Текст]: учебник / В.А. Корнилович. – Барнаул: Аз Бука, 2003. – 187 с.
5. Кузьмин, М.Н. Мониторинг как составная часть информационного обеспечения процесса управления [Электронный ресурс] / М.Н. Кузьмин – Режим доступа: http://sisupr.mrsu.ru/2009-1/pdf/17_Kyzmin.pdf.
6. Мерсиянова, И. В. Развитие территориального общественного самоуправления [Электронный ресурс] / И.В. Мерсиянова. – Режим доступа: www.economy.gov.ru Министерство экономического развития Российской Федерации, 2008.
7. Положение «О территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании «Томский район» [Электронный ресурс] / Режим доступа: www.tr.tomskinvest.ru – Муниципальное образование «Томский район», 2009.
8. Положение о городском смотре-конкурсе «Лучшее информационное сопровождение деятельности органов территориального общественного самоуправления города Чебоксары». [Электронный ресурс] / Режим доступа к изд.: http://gov.cap.ru/SiteMap.aspx?gov_id=81&id=671039
9. Савранская, О.Л. Некоторые вопросы создания информационных центров на базе муниципальных библиотек [Электронный ресурс] / О.Л. Савранская. – Режим доступа к изд.: http://www.library.ru/1/local_uprav/consultations/savranskaya/
10. Самостроев, Г.М., Овсянников А.А. Стратегические факторы развития территориального общественного самоуправления [Текст]: журнал / Г.М. Самостроев, А.А. Овсянников Управление общественными и экономическими системами. – 2011. – № 1.
11. Филиппов, Ю., Гассий, В. Развитие местных сообществ – путь в будущее России [Текст]: Ю. Филиппов, В. Гассий/ Муниципальная власть. – 2004. – № 6;
12. Наумова, М.В. Социальные сети в локальной территориальной общности: подходы к исследованию // Региональная экономика и социология. – 2007. – № 2.

ИНФОРМАЦИОННО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА ТОС КАК УСЛОВИЕ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

С.М. Сафаров,

координатор направления «Общественное самоуправление», Ивановская региональная организация Общероссийской общественной организации «Общество «Знание» России», кандидат экономических наук

Статья посвящена особенностям создания информационно-образовательной инфраструктуры территориального общественного самоуправления. На примере города Иванова анализируется практика обучения активистов ТОС. Основной акцент сделан на реализации технологии проектного обучения. Утверждается, что создание и запуск коммерческих проектов ТОС послужит основой для развития социального предпринимательства.

Ключевые слова: ТОС, образовательная инфраструктура, социальное предпринимательство.

INFORMATION-EDUCATIONAL INFRASTRUCTURE OF LOCAL TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT AS THE CONDITION OF THE DEVELOPMENT OF SOCIAL ENTREPRENEURSHIP

S. Safarov,

coordinator of the department "Local territorial self-government", Ivanovo Regional Organization of all-Russian public organization – Obschestvo "Znanie" of Russia, candidate of Economics

The paper is devoted to formation-educational infrastructure of the institute of local territorial self-government (TOS). On the example of the city of Ivanovo the training courses of TOS activists are under study. The emphasis is put on the project learning. It is stated that the realization of the commercial projects of TOS will become the basis of the development of social entrepreneurship.

Keywords: local territorial self-government, educational infrastructure, social entrepreneurship

Территориальное общественное самоуправление в рамках конкретного муниципального образования следует рассматривать в качестве субъекта стратегического развития территории. Мы исходим из того, что ТОС обладает не только социальным, но и экономическим потенциалом, реализация которого, с одной стороны, позволяет решать локальные социальные проблемы, а с другой – вносит собственный вклад в достижение главных целей социально-экономического развития муниципального образования.

Реализация социального и экономического потенциала института ТОС требует наличия на территории муниципальных образований соответствующей информационно-образовательной инфраструктуры, целью которой является создание не только информационных площадок для заинтересованных сторон, но и комплексной системы подготовки и переподготовки кадров.

В ходе реализуемых на базе информационно-образовательной инфраструктуры мероприятий целесообразным представляется использование проектного подхода, нацеленного на решение проблем отдельных территорий, с учётом их особенностей.

Наш опыт изучения данного вопроса в городах Иванове и Калуге свидетельствует о том, что органы власти недостаточно внимания уделяют задаче развития информационно-образовательной инфраструктуры в сфере территориального общественного самоуправления.

Органами местного самоуправления проводится работа по формированию института территориального общественного самоуправления на территории муниципальных образований (помощь в создании ТОСов, освещение преимуществ и результатов их деятельности в СМИ), однако комплексная система подготовки управленческих кадров в данной сфере отсутствует. Обучение проходят только управленцы, отвечающие за решение задачи по развитию ТОС. Отсутствие в числе участников образовательных программ самих общественных активистов значительно снижает эффективность проводимых мероприятий по развитию гражданского общества. Отдельной проблемой является то, что рост количества ТОС далеко не всегда сопровождается улучшением качества их работы. Это вызвано не в последнюю очередь тем, что руководство ТОСов, как правило, не имеет необходимого уровня подготовки в сфере управления организацией.

В целях содействия развитию потенциала ТОС на территории города Иванова на базе Ивановской региональной организации общероссийской общественной организации «Общество «Знание» России» была создана ресурсная база по обучению руководителей и актива ТОС. Обучение строилось в несколько этапов по принципу «от простого к сложному».

На первом этапе слушатели прошли обучение по курсу «Председатель ТОС». В рамках данного курса руководители ТОС получили информацию об основах управления органом ТОС.

На втором этапе эта же группа слушателей прошла обучение по курсу «Основы управления проектами в сфере ТОС». Данный курс включал несколько блоков.

Первый блок «Основы управления проектами ТОС». В рамках данного блока слушателям были раскрыты теоретические основы управления проектами в сфере ТОС, включая особенности подготовки заявок на получение финансирования от грантодателей.

Второй блок «Подготовка социально-значимых проектов развития территории ТОС». В рамках данного блока слушатели при поддержке преподавателей осуществляли подготовку проектов развития территории своего микрорайона.

В рамках третьего блока «Подготовка коммерческих проектов развития территории ТОС» слушатели осуществляли подготовку коммерчески привлекательных проектов, направленных на решение социальных проблем своего микрорайона.

Обучение проходили 15 человек. В результате прослушанных курсов руководители подготовили 8 проектов развития территории ТОС, два из которых были признаны коммерчески привлекательными, то есть способными не только вернуть вложенные инвестиции, но и принести в будущем прибыль.

Суть первого коммерческого проекта «Информационный центр в сфере ЖКХ» заключается в оказании информационно-консультационных услуг жителям микрорайона по вопросам, касающимся сферы жилищно-коммунального хозяйства. Услуги оказываются на платной основе. К оказанию услуг привлекаются студенты старших курсов экономического и юридического факультетов. Деятельность центра осуществляется в тесном сотрудничестве с органами местного самоуправления г. Иванова в целях предоставления наиболее достоверной информации о текущих и планируемых мерах органов местного самоуправления в области ЖКХ. Также на базе центра планируется оказывать копировальные услуги (копирование документов является необходимой составляющей при взаимодействии собственников жилья с внешней средой: подача заявления в управляющую компанию, распечатка материалов из справочно-правовых систем и т.д.).

Суть второго коммерческого проекта «Агентство добрых дел» заключается в создании на территории ТОС «Сортировочный» специализированной службы по оказанию услуг для людей пожилого возраста и людей с ограниченными физическими возможностями. В рамках данного проекта планируется оказывать такие услуги, как помощь в ведении домашнего хозяйства, услуги няни (сиделки), помощь в покупке

продуктов и лекарств, а также другие услуги. Непосредственно оказывать услуги будут и люди пенсионного возраста. Таким образом, проект решает двойную задачу. С одной стороны, люди пенсионного возраста – «помощники» – продолжают активную трудовую деятельность (снижение проблемы одиночества, повышение уровня достатка). С другой стороны, для непосредственных потребителей услуг агентства снижается значимость проблемы поддержания качества жизни (пенсионеры и люди с ограниченными физическими возможностями в силу возраста и физических особенностей организма не могут вести прежнюю жизнь, когда они были здоровыми и полными сил и энергии).

Предварительный анализ показывает, что данные проекты являются не просто самокупаемыми, но и способны в дальнейшем приносить определённую прибыль. Позитивный опыт от реализации указанных проектов может быть растиражирован среди других ТОС г.Иванова.

Если в будущем делать ставку на подготовку ТОСовцами коммерческих проектов, у ТОСа может появиться собственный источник дохода, вырученные средства можно будет направлять на решение задачи развития собственной территории.

Все подготовленные проекты прошли презентацию перед сотрудниками Администрации города Иванова и были одобрены с точки зрения возможности финансирования и реализации на территории города. Кроме того, заявки на реализацию некоторых проектов были отправлены на конкурс грантов в один из российских благотворительных фондов.

Выделим ряд особенностей подхода, реализованного в ходе проведённых курсов:

- использование комплексного и системного подхода, позволяющего учесть различные факторы, влияющие на процесс подготовки управленческих кадров;
- использование проектного подхода, позволяющего учесть особенности каждого ТОСа, на базе которого планируется реализовывать подготовленные проекты;
- привлечение к образовательному процессу преподавателей-практиков, являющихся экспертами в своей области знаний;
- тесное сотрудничество с органами местного самоуправления, позволяющее привлечь все заинтересованные стороны к решению социальных проблем отдельных территорий города Иванова.

Таким образом, на сегодняшний день, пожалуй, для каждого региона, в котором активно развиваются ТОСы, необходимо создание современной информационно-образовательной инфраструктуры. Ключевым звеном в организации преподавательской деятельности является использование проектного подхода. Очень важно, чтобы руководители и активисты ТОСов обладали необходимыми компетенциями, позволяющими им разрабатывать социальные и коммерческие проекты и впоследствии руководить этими проектами. ТОСы, осуществляющие свою деятельность на основе самокупаемости и, возможно, прибыльности, могут позиционировать себя в местном сообществе как центры социального предпринимательства, что будет иметь позитивный эффект как для граждан, так и для местной администрации.

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ АГЛОМЕРАЦИЯ В СВЕТЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О ЖИЗНЕННОМ ПРОСТРАНСТВЕ

И.В. Конеv,

*профессор кафедры социальных технологий Белгородского
государственного национального исследовательского
университета, доктор социологических наук*

В статье раскрывается содержание территориальной агломерации как определённого жизненного пространства. Выделены и описаны такие признаки, как территориальность, дифференцированность, онтологический статус (единство объективного и субъективного), границы, распределённость, структурная композиция, плотность, сопряжённость, организованность, ценность, модальность.

Ключевые слова: территориальная агломерация, Белгородская агломерация, жизненное пространство, территория, структура.

TERRITORIAL AGGLOMERATION IN THE LIGHT OF IDEAS ABOUT LIVING SPACE

I. Konev,

*professor of chair of social technologies of the
Belgorod State National Research University, Doctor of
sociological sciences,*

The article reveals the content of territorial agglomeration defined as certain living space. Features such as territoriality, differentiation, the ontological status (the unity of objective and subjective), boundaries, distribution, structural composition, density, conjugation, organization, value, modality are identified and described.

Keywords: territorial agglomeration, Belgorod agglomeration, living space, territory, structure.

Вопрос об агломерационном типе развития в Белгородской области был поставлен ещё в 2004 году. Глава региона огласил тогда прогноз, согласно которому численность населения Белгородской агломерации к 2030 году составит не менее 1 млн человек, а Старооскольско-Губкинской – не менее 500 тыс. человек. Сама суть агломерационного развития была определена как интеграция городских и сельских территорий, их синхронизированная эволюция в направлении формирования принципиально нового территориального и социально-экономического образования.

Агломерационный тип развития – сравнительно новый цивилизационный феномен не только для регионального, но и для национального и даже мирового масштаба. Причём это сложный, многоаспектный феномен, привлекающий внимание специалистов различного профиля – как теоретиков, так и практиков. При этом важно понять не только суть агломерационного развития, но и его источники и границы, проблемы и перспективы. В данной статье предпринимается попытка интерпретации территориальной агломерации как определённого жизненного пространства.

Применение категории «жизненное пространство» в социологических исследованиях, её тематизация в новых и разнообразных контекстах, возрастание её ценностей и смысловой нагрузки свидетельствуют о возрастающем интересе исследователей к данному феномену человеческого бытия. Однако мы имеем дело с ещё недостаточно изученной, сложной и многогранной реальностью, в связи с чем встаёт необходимость дальнейшего углублённого исследования жизненного пространства вообще и применительно к территориальным агломерациям, в частности.

Как среда обитания людей, жизненное пространство обладает свойствами, определяющими, в значительной мере, строй их мысли и поведение, характер отношений.

Являясь средой обитания, жизненное пространство позволяет людям не просто существовать, но и жить полнокровной жизнью, быть свободными или несвободными, счастливыми или несчастливыми, достойными или недостойными, наконец, любимыми или нелюбимыми. При этом оно обладает и свойствами неорганического (физико-химического), органического (биотического жизнеподдержания, и разнообразными социальными качествами)¹.

Из данной характеристики жизненного пространства выделим два важных момента. Во-первых, то, что оно определяется через среду обитания и, по сути, совпадает с его содержанием. Во-вторых, то, что жизненное пространство включает три основных компонента (или три основные сферы): неорганический, органический, социальный. Нас интересует, прежде всего, социальный компонент жизненного пространства, на чём и сосредоточим внимание.

Жизненное пространство связано, прежде всего, с определённой территорией – не только в географическом, но и в социокультурном смысле.

1. *Территориальность* человека находит выражение в его генетической, религиозной, этнической, культурной принадлежности к определённому опыту и способу общения. При этом в различных территориальных моделях поведения пространство и время имеют своеобразный ценностный статус, согласно которому формула «время – деньги» – исключительно значимая в координатах американской жизни, оказывается недействительной в общении с представителями других культур².

Наиболее показательные моменты территориального поведения связаны с феноменами соседства и соседской ответственности, уединенности, территориальной активности. Так, в сопоставлении немецкой и японской ментальности способы уединённости отличаются кардинально. Для немца необходима существенная организуемая в пространстве атрибутика. Она находит выражение в архитектурных формах и способах обустройства жилья. «Их дворы тщательно огорожены, балконы за непроницаемыми барьерами. Двери неизменно заперты»³. Для японцев уединение территориально практически невыразимо. Оно носит исключительно внутренний характер. Не случайно в словаре японского языка нет соответствующего понятия. Скученность людей там сопровождается формами взаимного уважения, всячески подчеркиваемого в общении. Традиционная мораль основывается на концепции «подобающего места»⁴.

2. *Дифференцированность*. Жизненное пространство неоднородно. В нём могут находиться явления, различающиеся не только по содержанию, но и по смысловой направленности. Внутри некоторого упорядоченного пространства обнаруживаются логически несовместимые с ним области, которые переживаются действующими людьми как другие области того же самого пространства. Мишель Фуко ввёл для этого понятие «гетеротопии»⁵, а позднейшие авторы предложили специфический род описаний – гетеропологию⁶. Так или иначе, но становится всё более очевидным, что пространство отнюдь не «учит нас логике», если воспользоваться одной из формул Лумана⁷. Способы его устройства и последовательного соотнесения позиций внутри него могут и должны быть предметом позитивного исследования и конкретных описаний⁸.

3. *Онтологический статус жизненного пространства*. Жизненное пространство – единство двух «составляющих» – объективной и субъективной. Было бы неправомерным его сведение к одной из них. Важно различать при этом такие определения жизненного

¹ Писачкин В.А. Социология жизненного пространства. Саранск: Изд-во Мордовского ун-та, 1997. С. – 4.

² Филимонова О.Ф. Жизненное пространство человека. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1999.

³ Пиз А. Язык телодвижений. Как читать мысли других по их жестам. Н. Новгород: Ай Кью, 1992. С. – 47.

⁴ Писачкин В.А. Социология жизненного пространства. Саранск: Изд-во Мордовского ун-та, 1997. С. – 90.

⁵ Foucault M. Of Other Spaces // *Diacritics*, 1986. Spring. P. 22-27.

⁶ Soja E.W. *Thirdspace. Journeys to Los Angeles and Other Real – and Imagined Places*. Oxford: Blackwell, 1999.

⁷ Luhmann N. *Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1984.

⁸ Филиппов А.Ф. Социология пространства. СПб.: «Владимир Даль», 2008. С. – 265.

пространства, как субъектность и субъективность. Субъектность выражает, во-первых, отнесённость жизненного пространства к определённому социальному субъекту. Во-вторых, жизненное пространство формируется самим субъектом посредством выбора и воспроизводства конкретных форм социальных отношений и взаимодействий. Что касается субъективности жизненного пространства, то она проявляется в сознательном характере процесса его формирования. Человек живёт в мире пространственных ощущений и представлений, детерминирующих его поведение. Точнее будет сказать, он живёт как в реальном, так и в представляемом пространстве. Его поведение детерминировано, с одной стороны, реальными (объективными) пространственными формами, скажем, формами жилой среды, с другой стороны – оно детерминировано субъективными образами пространства. Люди, как правило, не замечают такой двойной детерминации, когда они согласованы и не расходятся. Однако в случае расхождения они начинают рефлексировать по поводу возможных «нестыковок» и ограничений.

Важно понять, что мыслимые и ощущаемые пространственные формы влияют на поведение людей непосредственно, тогда как реальные пространственные формы влияют на него опосредованно, через создание или, напротив, ограничение ожидаемых условий деятельности и поведения.

4. Границы жизненного пространства. Важное значение придавал этим границам Г. Зиммель. Он утверждал, что есть некие «качества пространства», которые позволяют, так сказать, покрепче связать себя с той или иной его «частью», почувствовать «солидарность» с ним. Это возможно только тогда, когда есть собственно «кусок», т.е. когда есть ограничение, граница. «Граница – это не пространственный факт с социологическим действием (Wirkungen), но социологический факт, который принимает пространственную форму. Конечно, если только она стала пространственно-чувственным образованием, которое мы, независимо от его социологически-практического смысла, вписываем в природу, то это оказывает сильное обратное действие на отношение партий»⁹.

5. Распределённость жизненного пространства. Пространство обладает той особенностью, что его постоянно приходится с кем-то делить. Эта мысль лаконично выражена у К. Лоренца: «Жизненное пространство распределяется между животными одного вида таким образом, что по возможности каждый находит себе пропитание»¹⁰. Сказанное относится, по сути, и к жизненному пространству человека, особенно к его деятельностному (профессионально-трудовому и экологическому) пространству. Распределение жизненного пространства происходит здесь посредством механизмов общественного разделения труда и конкуренции. Своеобразно распределение жилого пространства, и это своеобразие становится особенно очевидным в контексте социокультурных различий. Немцы, как уже отмечалось, стремятся иметь отдельные комнаты, т.е. строго ограниченные личные пространства. В Японии, напротив, не знают отдельных комнат, но если они и есть, тем не менее, вся семья слышит через бумажные перегородки каждый шаг, вздох.

6. Структурная композиция жизненного пространства. Данный атрибут жизненного пространства включает несколько структурных характеристик, в том числе линейность, степень жёсткости, симметричность/ассиметричность, центричность.

6.1. Линейные характеристики жизненного пространства. П. Сорокин рекомендовал использовать для описания социального пространства линейные – вертикальные и горизонтальные – переменные. В различных пространственных структурах преобладают или вертикальные, или горизонтальные связи. Так, структура региона основана на доминировании вертикальных (субординационных) связей над горизонтальными (координационными), роль которых хоть и значительна, но не так заметна. Современная

⁹ Simmel G. *Sociologie des Raumes* // Georg Simmel. Gesamtausgabe. Bd 7. Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1995. S. 697-698.

¹⁰ Лоренц К. Агрессия (так называемое зло). М.: Республика, 1994. С. – 54.

политическая жизнь общества, напротив, характеризуется ослаблением линейных зависимостей и упрощённо-территориальных схем противостояния. «Им на смену приходят средовые экологические и углублённые связи и отношения, позволяющие осуществлять переход от политики территориальной экспансии в иные плоскости реализации общественных и групповых интересов»¹¹.

6.2. Жёсткость/мягкость социальных связей. Жизненное пространство как система социальных связей характеризуется определённой степенью жёсткости/мягкости. Это видно, в частности, на примерах авторитарно-патриархальной и современной семей. Первая характеризуется жёсткой структурированностью социальной жизни, традиционных форм личного общения. Каждый ребёнок с 7-8 лет знает, как вести себя в той или иной ситуации. Каждый член семьи точно выполняет свои обязанности. Что касается современной семьи, то она гораздо более демократична и восприимчива к изменениям.

Система служебных взаимоотношений (служебное пространство) также может быть основана или на авторитарных (жёстких), или на коллегиальных (сравнительно более мягких) отношениях¹². Известна практика гибкой организации рабочего дня, когда сотруднику предоставлена возможность начинать рабочий день с любого часа в диапазоне от 7 до 10 часов и, соответственно, заканчивать его раньше или позже¹³. Значительный акцент оппозиции «жёсткость–гибкость» при характеристике социальных систем сделан в концепции социального кластеризма, развиваемой В.Л. Макаровым¹⁴.

6.3. Направленность социальных связей. Структурная конфигурация жизненного пространства характеризуется также наличием в нём центростремительных и центробежных связей, их сбалансированностью или, напротив, преобладанием тех или других. Центростремительные связи характеризуются ориентированностью на реальные или условные «центры», центробежные связи – противоположной ориентированностью. Так, ориентация молодёжи на учебу исключительно в столичных вузах выражает центростремительную связь и, напротив, ориентация на то, чтобы учиться, работать и жить «подалеже, от Москвы» – центробежную связь. Судя по направленности миграционных потоков, в структурной композиции жизненного пространства российской молодёжи преобладают в настоящее время центростремительные связи.

6.4. Стереоскопичность жизненного пространства выражает многослойность горизонтальных и вертикальных связей, взаимопроникновение его содержательных структур – профессионально-трудовой, образовательной, коммуникативной и т.п. Люди живут и действуют одновременно в нескольких пространствах. Даже в рамках одной и той же пространственной структуры, скажем, коммуникативной, может быть несколько ниш или коммуникационных кругов: круг делового общения, круг семейного общения, круг дружеского общения и т.п. Эти круги могут расходиться, частично совпадать, исключать друг друга и т.п., то есть образовывать различные структурные комбинации.

6.5. Симметричность жизненного пространства. Жизненное пространство человека (социальной группы) может характеризоваться симметричностью или, напротив, асимметричностью составляющих его социальных связей. Эти различия легко обнаружить в структуре нормативных систем симметричности/асимметричности, предъявляемых в них требований и применяемых санкций. Так, симметричность нравственных требований выражена в так называемом «золотом правиле» – одной из древнейших нравственных заповедей «не делай другим того, чего не хочешь, чтобы причинили тебе».

6.6. Центричность жизненного пространства. Жизненное пространство структурировано обычно таким образом, что в нём имеются «центр» и «периферия».

¹¹ Писачкин В.А. Социология жизненного пространства. Саранск: Изд-во Мордовского ун-та, 1997. С. – 51-52.

¹² Ньюстром Дж.В., Дэвис К. Организационное поведение. СПб.: Питер, 2000.

¹³ Офицеров С.В. Качество трудовой жизни: смысл и направления повышения // Управление процессами повышения качества жизни населения в муниципальном образовании. Белгород: Белгородское областное изд-во, 2003. С. – 48-53.

¹⁴ Макаров В.Л. Социальный кластеризм. Российский вызов. М.: Бизнес-Атлас, 2010.С. – 11.

В.Л. Каганский предлагает более дифференцированную схему, включающую следующие звенья: «центр – провинция – периферия – граница»¹⁵. Центр – это репрезентатор системы, её властное, смысловое и хозяйственное ядро, концентрирующее активность и знаково-символическую деятельность. Он незаменим и недублируем. Провинция – это прицентральный периферия, срединная зона, удалённая от краев системы. Для неё характерны связи частей помимо центра, а также самостоятельность, преобладание форм работы с вещами, а не знаками, высокая роль обыденного регулирования и значимость местного населения. Периферия – это приграничная провинция, удалённая и зависимая от него. Она лишена самостоятельности и имеет «проточный» режим населения. Её связи с другими провинциями помимо центра затруднены. Граница в этой схеме предстает как символическая антитеза и продолжение центра¹⁶.

Жизненное пространство может характеризоваться также моноцентричностью (наличием или преобладанием одного центра) или полицентричностью (наличием нескольких центров). Его анализ целесообразно дополнить дуальной парой характеристик, относящихся к противопоставлению эгоцентричности и социцентричности как качественных свойств человеческой природы. С положительным развитием этих качеств в направлении интересов социума связана не только альтруистическая мотивация, но и развитие чувства справедливости, устремлённости к социальной самореализации, выполнению гражданского долга, добровольное усвоение «общественных» обязанностей того или иного пространственно-временного масштаба, в рамках которого личность чувствует себя комфортно.

Продолжая анализ структурных переменных жизненного пространства, обратимся к характеристике его плотности, сопряжённости, организованности, а также такой важной переменной как социальная дистанция.

7. *Плотность жизненного пространства.* Эта переменная выражает уровень насыщенности жизненного пространства социальными связями (контактами, событиями и т.п.)¹⁷. Низкий уровень насыщенности затрудняет сотрудничество людей и совместное решение проблем. Такие же затруднения возникают в условиях перенасыщенных контактов. «У людей скученность ведёт к бесчеловечности, что объективно обусловлено перегрузками в социальных контактах. Эффект профессиональной анемии как равнодушие к чужой боли известен в медицинской и педагогической практике, а также в других видах деятельности. Социологи и психологи констатируют возрастание недружелюбия как характерный признак урбанизации. Скопление людей ведёт к притуплению чувства, намеренному и компенсационному отгораживанию от человеческого общения, с одной стороны, а с другой – ему сопутствует всплеск насилия, убийств и других форм агрессивности»¹⁸.

О значимости критерия «плотность жизненного пространства» можно судить также по следующим зависимостям. Так, если в детсадовской группе около 10 детей, воспитательницы «хватает» на всех. С каждым из них она может установить эмоционально-насыщенный, личностный контакт. При численности группы в 20 человек она может выделить только кого-то, несколько детей. Когда же в группе более 30 человек, она ко всем воспитанникам относится равнодушно и не проявляет большого интереса к ним как к личности. Дети, которые до того времени не испытывали затруднений в эмоциональном контакте, начинают чувствовать себя отверженными; в некоторых случаях это может привести к деформации личности ребёнка, проявляющейся в разного рода комплексах, например, в комплексе неполноценности. И заболевают они подчас не

¹⁵ Каганский В.Л. Рамки региональной аналитики // Рациональный регионализм: экспертные суждения и оценки. М.: НАЧАЛА-ПРЕСС, 1995. С. 27-39.

¹⁶ Горбулева М.С. Оружие символа и символ оружия: семиотические границы образования // Высшее образование в России. 2009. № 10. С. 112-115.

¹⁷ Урбанизация в формировании социокультурного пространства / отв. ред. Санко Г.В. РАН. Науч. совет по истории мировой культуры. М.: Наука, 1999.

¹⁸ Писачкин В.А. Социология жизненного пространства. Саранск: Изд-во Мордовского ун-та, 1997. С. – 87.

из-за сквозняков или вирусного заражения, а из-за социально-психологического дискомфорта: коммуникативной избыточности по числу контактов и коммуникативной недостаточности по их глубине, содержательности¹⁹.

8. *Сопряжённость жизненного пространства.* Жизненное пространство людей обладает свойством сопряжённости различных по содержанию пространств (профессионально-трудовых, образовательных, экологических и т.п.) с несовпадающей конфигурацией зон и границ. В определённых границах, фиксируемых с различной степенью чёткости, сопряженные пространства создают устойчивые целостные образования.

Сопряжённость может быть отнесена также к характеристике соотношения и взаимосвязи жизненных пространств отдельных социальных субъектов. Показательна в этом отношении концепция Л.Н. Гумилёва. Культура как пространство взаимодействия этносов описана им в следующих моделях контактов-сочетаний: «1) симбиоз – сосуществование двух и более этносов в одном регионе, когда каждый занимает свою экологическую нишу, 2) ксения (буквально «гостя») – вариант симбиоза, группа иноземцев, живущая замкнуто, 3) химера – сосуществование двух и более чуждых этносов в одной экологической нише»²⁰.

9. *Организованность жизненного пространства.* Организованность жизненного пространства выражается в упорядоченности социальных взаимодействий, их повторяемости, координации или субординации связей. Об организованности/неорганизованности пространства можно судить, к примеру, по характеру межличностных взаимодействий внутри организации, с одной стороны, и внутри уличной толпы, с другой стороны.

Б.Б. Родоман справедливо считает, что природное пространство – это «не склады случайных вещей, а соты, состоящие из ячеек районов»²¹. Такой, по мнению географа, представляется окружающая среда. При этом если природные комплексы организованы в форме сотов, наполненных единством и целостностью ландшафтных сочетаний как качественных разностей, то социальные пространства, прежде всего, структурированы иерархически. Такая иерархическая структурированность особенно заметна в ценностных и нормативных пространствах. Как ценностное, так и нормативное пространство считается организованным при условии очевидной координации и субординации составляющих их элементов – ценностей или норм.

Характеристика структурных атрибутов жизненного пространства была бы неполной без рассмотрения социальной дистанции.

10. *Ценность жизненного пространства.* Ценность выражает субъективное отношение человека к тому, что и кто его окружает, т.е. к своему жизненному пространству. Это отношение колеблется в широком интервале значений от высокой личностной значимости жизненного пространства, когда человеку буквально всё в нём значимо и дорого, до отрицательной значимости, когда ему всё надоело и всё раздражает.

Жизненное пространство человека, уже по определению – это значимое пространство. Оно включает в себя жизненно значимое, а незначимое в него вообще не включается или же выпадает из него, когда становится таковым. Жизненное пространство – это система значимых для человека объектов, отношений и взаимодействий. Это – во-первых. Во-вторых, значимость различается по знаку – положительному или отрицательному. Жизненное пространство воспринимается и переживается человеком, как правило, с положительным знаком, однако возможны и исключения из этого правила, когда отношение к нему меняется на противоположное. В-третьих, отдельные

¹⁹ Тоцкая И.В. Социально-технологическая модель управления коммуникациями в организации. Белгород: ИП Остащенко А.А., 2009.

²⁰ Гумилев Л.Н. Ответ оппоненту // Вопросы философии. 1989. № 5. С. 157-163.

²¹ Родоман Б.Б. Наука, чуть было не онемевшая // Знание – сила. 1990. № 9. С. 4-9.

компоненты жизненного пространства могут различаться своей ценностью: одни привлекают и радуют человека, другие, напротив, огорчают и отталкивают его. В-четвёртых, ценность отдельных компонентов жизненного пространства не остаётся неизменной. Она может ослабевать или усиливаться, а может меняться сам знак ценности – с положительного на отрицательный и наоборот.

Важной ценностной характеристикой жизненного пространства является дифференциация людей на три группы: «свои», «другие» и «чужие». Причём эта дифференциация имеет априорный характер и не зависит от того, есть ли у сравниваемых объектов положительные и отрицательные качества. Срабатывает механизм приписывания положительных качеств «своим» и отрицательных – «чужим». Априорная оценочная дифференциация и приписывание полярных качеств компаративным объектам выражает суть закономерности оценочного дифференциала²². В соответствии с этой закономерностью 1) объекты социального сравнения дифференцируются на три категории: «свои», «другие», «чужие»; 2) идентификация человека со «своими» обязательно сопровождается его контридентификацией с «другими» и «чужими»; 3) чем больше смысловой перепад между «своими» и «чужими», тем интенсивнее приписывание им полярных (положительных или отрицательных) качеств.

С ценностью жизненного пространства тесно связан ещё один признак – модальность.

11. Модальность жизненного пространства. Этот признак также выражает отношение человека к жизненной среде. «В качестве важнейшего параметра субъективного отношения человека к миру в современной психологической литературе описывается модальность, которая содержит его качественно-содержательную характеристику»²³.

Принимая во внимание данное определение, заметим, что модальность выражает не только субъективное, он и объективное отношение человека к миру, что проявляется, в частности, в его практической деятельности, результатах и последствиях этой деятельности. Поэтому было бы более корректным определение «субъектное отношение». Следует различать в этой связи «отношение субъекта» и «субъектное отношение». «Отношение субъекта» – это любое отношение, исходящее от субъекта или транслируемое субъектом. Субъектное отношение – это отношение, выражающее (представляющее, репрезентирующее) субъекта, его особенности.

В смысловое поле модальности включается не только ценностное, но и практическое, эмоциональное и другие отношения. У отдельных людей это отношение может различаться в довольно широком диапазоне. Одни люди стремятся расширить своё жизненное пространство, другие, напротив, сузить его. Одни бережно и последовательно обустраивают жизненную среду, вторые безразличны к ней и не замечают её возможной дискомфорта и т.д. Можно выделить основные пары полярных модальностей, выражающих разнообразие субъектного отношения человека к своему жизненному пространству: активное – пассивное, чувствительное – нечувствительное, прагматическое (утилитарное) – непрагматическое, функциональное – целевое, позитивное – негативное.

Таким образом, содержание территориальной агломерации как определённого жизненного пространства раскрывается через множество признаков, включающее территориальность, дифференцированность, онтологический статус (единство объективного и субъективного), границы, распределённость, структурная композиция, плотность, сопряжённость, организованность, ценность, модальность. Структурная композиция, в свою очередь, включает линейные характеристики жизненного

²² Данакин Н.С., Питка С.Н. Компаративный механизм социальной регуляции. Белгород: Изд. центр «Логия», 2003. С. – 41.

²³ Дерябо С.Д., Ясвин В.А. Экологическая педагогика и психология. Ростов-на-Дону: Феникс, 1996. С. – 57.

пространства, жёсткость/мягкость социальных связей, их направленность, стереоскопичность пространственных отношений, их симметричность и центричность.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Горбулева, М.С. Оружие символа и символ оружия: семиотические границы образования [Текст]: Высшее образование в России// М.С. Горбулева. – 2009. – № 10. – С. 112-115.
2. Гумилёв, Л.Н. Ответ оппоненту [Текст]: Л.Н. Гумелев. Вопросы философии.// – 1989. – № 5. – С. 157-163.
3. Данакин, Н.С., Питка, С.Н. Компаративный механизм социальной регуляции. [Текст]: учеб.пособие – Белгород: Изд. центр «Логия» - 2003.
4. Дерябо, С.Д., Ясвин, В.А. Экологическая педагогика и психология.[Текст]: учеб.пособие // С.Д. Дерябо, В.А. Ясвин. Ростов-на-Дону: Феникс, 1996.
5. Каганский, В.Л. Рамки региональной аналитики [Текст]: Рациональный регионализм: экспертные суждения и оценки. //В.Л. Каганский – М.: НАЧАЛА-ПРЕСС, 1995. – С. 27-39.
6. Лоренц, К. Агрессия (так называемое зло).[Текст]: учеб.пособие // К. Лоренц – М.: Республика, - 1994.
7. Макаров, В.Л. Социальный кластеризм. Российский вызов. [Текст]: учеб.пособие для вузов // В.Л. Макаров – М.: Бизнес-Атлас. – 2010.
8. Ньюстром, Дж.В., Дэвис К. Организационное поведение.[Текст]: учеб. пособие// Дж.В. Ньюстром, К. Дэвис – СПб.: Питер. – 2000.
9. Офицеров, С.В. Качество трудовой жизни: смысл и направления повышения [Текст]: учеб.пособие // С.В. Офицеров. Управление процессами повышения качества жизни населения в муниципальном образовании. – Белгород: Белгородское областное изд-во, 2003. – С. 48-53.
10. Пиз, А. Язык телодвижений. Как читать мысли других по их жестам. [Текст]: учеб.пособие // А. Пиз – Н. Новгород: Ай Кью. – 1992.
11. Писачкин, В.А. Социология жизненного пространства. [Текст]: учеб.пособие // В.А. Писачкин– Саранск: Изд-во Мордовского ун-та. – 1997.
12. Родоман, Б.Б. Наука, чуть было не онемевшая // Знание – сила. – 1990. – № 9. – С. 4-9.
13. Санко, Г.В. Урбанизация в формировании социокультурного пространства [Текст]: учеб.пособие. // Г.В. Санко. РАН. Науч. совет по истории мировой культуры. – М.: Наука. – 1999.
14. Тоцкая, И.В. Социально-технологическая модель управления коммуникациями в организации. [Текст]: учеб.пособие. // И.В. Тоцкая – Белгород: ИП Остащенко А.А. – 2009.
15. Филимонова, О.Ф. Жизненное пространство человека. [Текст]: учеб.пособие. // О.Ф. Филимонова – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1999.
16. Филиппов, А.Ф. Социология пространства. [Текст]: учеб.пособие. // А.Ф. Филиппов – СПб.: «Владимир Даль». – 2008
17. Foucault M. Of Other Spaces // Diacrities, 1986. Spring. P. 22-27.
18. Luhmann N. Soziale Systeme. Grundriss einer allgeminen Theorie. Frankfut a.M.: Suhrkamp, 1984.
19. Simmel G. Soziologie des Raumes // Georg Simmel. Gesamtausgabe. Bd 7. Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1995. – S. 697-698.
20. Soja E.W. Thirdspace. Journeys to Los Angeles and Other Real – and Imagined Dlaces. Oxford: Blackwell, 1999.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

О.Ю. Шеметова,

*аспирант Белгородского государственного
национального исследовательского университета*

Определяющую роль для достижения равновесия между интересами муниципальной и государственной власти играет качественное построение их сотрудничества, конечным итогом которого должно стать достижение наиболее полного осуществления конституционных и международных принципов организации местного самоуправления и эффективной деятельности нашего государства.

Ключевые слова: муниципальная власть, государственная власть, местное самоуправление, контроль, сотрудничество.

SOME ASPECTS OF INTERACTION MUNICIPAL AND GOVERNMENT BODIES

O. Shemetova,

*graduate student of the Belgorod State National Research
University*

Achievement of balance between interests municipal and the government plays high-quality creation of their cooperation, which final result there has to be an achievement of the fullest implementation of the constitutional and international principles of the organization of local government and effective activity of our state.

Keywords: municipal authority, government, local government, control, cooperation.

В статье 12 Конституции Российской Федерации отражён международный принцип организации местного самоуправления, в соответствии с которым органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, в рамках своих полномочий они самостоятельны.

Тем не менее, такая автономия не абсолютна. У муниципальных и государственных органов предостаточно точек соприкосновения. В общественных отношениях наличествуют такие области, в которых нельзя осуществлять управление исключительно на муниципальном или исключительно на государственном уровне. Так, совместные усилия муниципальных органов и органов государственной власти необходимы для организации охраны здоровья и медицинской помощи, образования, создания условий реализации прав граждан на жилище, осуществления ряда иных прав граждан. Это означает, что государство со своей стороны должно поддерживать местное самоуправление и создавать условия для стабильного независимого развития муниципальных образований. Действия государства должны быть направлены на создание условий, в которых федеральные, региональные и муниципальные органы власти, государственные и гражданские институты будут функционировать согласованно и эффективно в целях улучшения жизненного уровня и благополучия многонационального народа Российской Федерации и обеспечения конституционных прав и свобод ее граждан¹.

Определяющую роль для достижения равновесия между интересами муниципальной и государственной власти играет качественное построение их сотрудничества, конечным итогом которого должно стать достижение наиболее полного осуществления конституционных и международных принципов организации местного

¹ Щепачев В.А. О формах взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 45-48.

самоуправления и эффективной деятельности нашего государства, достижение правовой и политической устойчивости положения местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации.

Думается, что основным общим отправным началом можно считать реализуемый на двух уровнях публичной власти единый принцип народовластия, на котором базируется как местная, так и государственная власть. Между реализацией государственных функций на местах и местным самоуправлением должно отсутствовать противостояние. Реалии таковы, что для местного самоуправления невозможно развитие «в отрыве» от государства. Как свидетельствует исторический опыт, в периоды кризисов и российских смут разрушительные процессы происходили неразрывно как в местных, так и в государственных структурах².

Обращаясь к толкованию термина «взаимодействие», видим, что в словаре С.И. Ожегова такое подразумевает взаимную поддержку³. При взаимодействии государственных и муниципальных органов такая интерпретация наиболее ёмко и полно означает суть такого взаимодействия.

Что касается взаимодействия муниципальных и государственных органов, то оно выражается в их согласованной, активной деятельности, которая проявляется при совершении действий и принятии решений в соответствии с Конституцией Российской Федерации, законами и иными нормативно-правовыми актами и направлена на достижение единой цели – решение вопросов местного значения и реализация государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления⁴.

Как справедливо отмечает Е.С. Шугрина, к числу главных форм взаимодействия государственных и муниципальных органов следует отнести передачу органам местного самоуправления отдельных государственно-властных полномочий; создание совместных рабочих групп, консультативных и координационных органов; заключение соглашений и договоров; направление в органы государственной власти муниципальными органами обращений и предложений; обращение с законодательной инициативой в представительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации⁵.

Фактически, взаимодействие государства и местного самоуправления представляется возможным свести к двум основным формам: государственный контроль и координация. Тогда как государственный контроль подразумевает совокупность односторонних действий государственных органов относительно местного самоуправления, то координация подразумевает встречный, ответный характер отношений между их участниками.

Государственному контролю по отношению к местному самоуправлению в общем виде присущи следующие формы:

- реализуемый посредством конституционного, уголовного, административного и гражданского судопроизводства судебный контроль. Рассматривая суть дел, суды дают оценку правомерности решений и деятельности муниципальных органов и должностных лиц, рассматривают жалобы в отношении их, это по сути представляет собой определённую стадию в механизме привлечения к ответственности. В российской Конституции (ст. 46) наличествует право обжаловать действия и решения органов и должностных лиц местного самоуправления в суде, и оно конкретизировано в федеральных законах (Закон от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», ст. 78 Федерального закона от

² См.: Безруков А.В. Государственная власть и местное самоуправление: проблемы соотношения и взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 6.

³ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1995. С. 75.

⁴ Карташов В.Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 19. С. 34.

⁵ См.: Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации. М.: ТК «Велби»; Проспект, 2007. С. 333-343.

6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»);

- административный надзор и контроль. В ст. 8 Европейской хартии местного самоуправления содержится право на ведение административного контроля за муниципальными органами, это право детерминировано принципами законности, конституционности, пропорциональности меры вмешательства важности интересов, подлежащих защите.

Надзор и контроль, осуществляемые в административном порядке, дают возможность выяснить, обеспечивается ли принцип обратной связи, ответственность и дисциплина, насколько эффективно исполняются законы и принимаемые решения. Тем не менее, стоит учитывать, что административный контроль, касающийся местного самоуправления, должен осуществляться в рамках закона, носить в основном предупредительный характер и быть связанным с непосредственным осуществлением муниципальными органами делегированных полномочий государства и применением материальных ресурсов для их осуществления⁶.

Такие формы деятельности как надзор, мониторинг, получение объяснений, проверки обычно используются для осуществления контроля. Самый важный рычаг этого контроля – регистрация уставов муниципальных образований как правовой механизм.

Многие учёные верно говорят о попытках ввести административные рычаги контроля за деятельностью муниципальных органов в области правотворчества посредством воздействия на создание местных органов и формирования собственных территориальных органов. В качестве примера можно назвать законы о местном самоуправлении ряда субъектов Российской Федерации (в том числе Республики Татарстан, Ленинградской области), в которых предусматривались обязанности муниципальных органов по информированию государственных органов, а также отправки им принятых муниципальными органами правовых актов⁷;

- реализуемый на основе Закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурорский надзор за деятельностью органов местного самоуправления.

Не возникает сомнений, решая вопросы местного значения, нельзя начинать диалог государства и населения лишь на властных «вертикальных» началах, в соответствии с принципом власти и подчинения. Важная форма сотрудничества государственных и муниципальных органов – «горизонтальная», которая выражается в заключении соглашений муниципальными органами с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, организации таких ориентированных на осуществление публичных полномочий мероприятий как совместные форумы, семинары, совещания.

«Горизонтальными» отношениями являются отношения одного уровня, в которых субъекты принимают участие в общественных отношениях на началах равноправия сторон. Сейчас прослеживается курс на смещение взаимоотношений от власте-подчинительных («вертикальных») к равнозначному («горизонтальному») взаимодействию всех субъектов территориального развития. Вместе с тем исполнительные и представительные органы власти должны быть организаторами этого сотрудничества, вызываемого такими факторами как необходимость формирования демократической основы действенной системы исполнительной власти; необходимость финансировать программы регионального развития; перенос необходимости осуществлять муниципальные трансферты на уровень субъектов Российской Федерации с федерального; создание новой системы финансовой поддержки местной и региональной инфраструктур, которая основана на долевым участии муниципальных, государственных органов и частного сектора⁸.

⁶ См.: Кашио В.С. Ответственность в системе местного самоуправления. Красноярск, 2005. С. 88-100.

⁷ Акмалова А.А. Методология исследования местного самоуправления в РФ. М., 2003. С. 47.

⁸ См.: Миннегулов И.Х. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (на примере Приволжского федерального округа): Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 58.

Нельзя не согласиться с выказанной в юридической литературе позицией о том, что в обстоятельствах сегодняшнего дня, где ещё трудно найти необходимое сочетание между автономностью местного самоуправления, его независимостью от государственной власти и тем, что государство может оказывать влияние на качество оказываемых услуг муниципалитетами, требуется преимущественное внимание отвести «горизонтальным» формам сотрудничества местного самоуправления и государственной власти⁹.

Значимое юридическое основание «горизонтального» сотрудничества местного самоуправления и государственной власти можно найти в Европейской хартии местного самоуправления, в соответствии с которой органы государственной власти в ходе проектирования и принятия каких-либо решений, которые непосредственно касаются муниципальных органов, должны проводить консультации с этими органами, осуществляя это заранее и в соответствующей форме.

Р.И. Загидуллин очень верно подметил, что самый большой потенциал имеет как раз институт «горизонтального» сотрудничества. Данный формат взаимодействия даёт возможность поставить на первое место общественные приоритеты и преодолеть ведомственные интересы¹⁰.

Таким образом, с учётом специфики правового статуса государственных органов и органов местного самоуправления необходимы как «вертикальные», так и «горизонтальные» формы их взаимодействия в целях соблюдения обоюдных интересов и достижения общих для них целей.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Миннегулов, И.Х. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (на примере Приволжского федерального округа) [Текст]: дис.канд. юрид. наук. / И.Х. Миннегулов. – Казань, 2006. – С. 58.

2. Загидуллин, Р.И. «Горизонтальные» формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере наделения государственными полномочиями [Текст]: Пробелы в российском законодательстве. / Р.И. Загидуллин – 2010. – № 3. – С. 33.

3. Кашо, В.С. Ответственность в системе местного самоуправления [Текст]: учеб.пособие / В.С. Кашо – Красноярск, 2005. – С.88-100.

4. Акмалова, А.А. Методология исследования местного самоуправления в РФ [Текст]: учеб.пособие для вузов / А.А. Акмалова – М., 2003. – С. 47.

5. Сергеев, А.А., Розенфельд, В.Г. Административный контроль за законностью правовых актов органов местного самоуправления [Текст]: Государство и право.// А.А. Сергеев, В.Г. Розенфельд – 2002. – № 12. – С. 25-30.

6. Безруков, А.В. Государственная власть и местное самоуправление: проблемы соотношения и взаимодействия [Текст]: А.В. Безруков // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 6.

7. Ожегов, С.И., Шведова, Н.Ю. Толковый словарь русского языка [Текст]: толковый словарь / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М., 1995. – С. 75.

8. Карташов, В.Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления [Текст]: Конституционное и муниципальное право / В.Г. Карташов. – 2007. – № 19. – С. 34.

9. Шугрина, Е.С. Муниципальное право Российской Федерации. [Текст]: учеб. пособие для вузов / Е.С. Шугрина– М.: ТК «Велби»; Проспект, 2007. – С. 333-343.

⁹ Щепачев В.А. О формах взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 45-48.

¹⁰ Загидуллин Р.И. «Горизонтальные» формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере наделения государственными полномочиями // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 3. С. 33.

10. Щепачев, В.А. О формах взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти [Текст]: Конституционное и муниципальное право / В.А. Щепачев. – 2010. – № 12. – С. 45-48.

ПРОБЛЕМЫ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

И.Е. Ильичёв,

*профессор Белгородского юридического института
МВД России, доктор юридических наук, профессор*

С.А. Боженков,

*глава администрации города Белгород,
кандидат социологических наук*

Проблемы инновационного развития муниципальных образований обусловлены отсутствием надлежащей правовой основы, низким качеством человеческого потенциала, неготовностью населения и муниципальных служащих стать активными участниками инновационных процессов.

Ключевые слова: муниципальные образования, инновационное развитие, качество человеческого потенциала, проблемы.

THE PROBLEMS OF INNOVATIVE DEVELOPMENT OF MUNICIPALITIES

I. Ilyichev,

*professor of Belgorod law Institute of MIA of Russia, doctor
of legal Sciences, Professor*

S. Bozhenov,

*mayor of Belgorod,
candidate of Sociology*

The problems of innovative development of municipalities due to the lack of a proper legal framework, the low quality of human potential, the lack of readiness of the population and municipal employees to become active participants of innovation processes.

Keywords: municipals, innovative development, the quality of human potential, problems.

Инновационное развитие – безусловная основа устойчивого роста качества жизни населения муниципального образования¹. Представляется, что инновационное развитие муниципальных образований может и должно вносить весомый вклад в инновационное развитие всей России.

Между тем, инновационное развитие муниципальных образований сталкивается с рядом проблем, имеющих по преимуществу объективный характер. Задача настоящего исследования состоит в установлении «реестра» этих проблем и выработке предложений, направленных на их устранение или, по крайней мере, минимизацию.

Главная проблема, на наш взгляд, состоит в отсутствии *теории*, методологии инновационного развития муниципальных образований. Отсутствие надлежащим образом проработанных теоретических представлений влечёт за собой цепь последствий, превращающих, в конечном счёте, инновационный процесс в муниципальных образованиях в стихию. Отчасти такое положение связано с господством либеральной модели развития экономики, включая экономику муниципальных образований: «рынок всё расставит по своим местам». Отчасти – с молодостью самого местного самоуправления в нашей стране, которое и по сию пору пребывает в состоянии поисков².

Не вдаваясь в детали критики рыночной экономики, отметим, что, например, Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года³, ставя задачу перехода *экономики* (курсив наш) на инновационную социально ориентированную модель развития, лишь вскользь упоминает муниципальные

¹ Боженков С. А., Ильичёв И. Е. Инновационное развитие и качество жизни населения города // Управление городом: теория и практика. 2012. № 3 (6). С. 3 – 8.

² Боженков С. А., Ильичёв И. Е. Местное самоуправление в современной России: двадцать лет поисков // Управление городом: теория и практика. 2013. № 4 (11). С. 3 – 10.

³ Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года / Утверждена распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р.

образования. В числе основных федеральных органов исполнительной власти – координаторов реализации Стратегии в соответствующих сферах отсутствует Министерство регионального развития.

Технократический подход, отсутствие социальной (в широком понимании) компоненты в Стратегии инновационного развития Российской Федерации сужает её поле, превращает её в стратегию инновационного развития одной лишь экономики Российской Федерации.

Между тем не теряет своей актуальности, а напротив, в условиях наметившейся стагнации экономики обостряется необходимость выработки инновационных подходов к *управлению развитием* не только экономики, но и общества, о чём свидетельствует дискуссия, развернувшаяся в связи с двадцатилетием принятия Конституции Российской Федерации⁴.

Отсутствие местного самоуправления в структуре национальной инновационной системы разрывает непрерывность инновационного цикла. В немалой степени отсюда – удручающе длинный список поражений в борьбе за инновационное развитие страны, как минимум, на момент принятия упомянутой Стратегии:

- не удалось повысить инновационную активность и эффективность работы компаний, в том числе государственных, а также создать конкурентную среду, стимулирующую использование инноваций;

- недостаточно эффективными оказались такие ключевые с точки зрения наращивания инновационной активности общие направления социально-экономической политики, как создание благоприятного инвестиционного климата и борьба с коррупцией, политика в сфере технического регулирования, таможенное регулирование и администрирование;

- затраты на технологические инновации растут быстрее, чем объёмы инновационной продукции, снижается отдача вкладываемых средств; государственные средства, выделяемые на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, в большинстве секторов экономики расходуются недостаточно эффективно;

- ключевой проблемой является в целом низкий спрос на инновации в российской экономике, а также его неэффективная структура – избыточный перекося в сторону закупки готового оборудования за рубежом в ущерб внедрению собственных новых разработок.

С чем связано такое положение дел? – По нашему мнению, такое положение дел обусловлено прежде всего *качеством* нашего человеческого капитала.

Находясь по доле населения с высшим и дополнительным профессиональным образованием на уровне таких ведущих зарубежных стран, как Великобритания, Швеция и Япония, опережая по этому показателю Германию, Италию и Францию, Россия, тем не менее, отстаёт от всех этих стран по темпам инновационного развития.

Причину этого мы видим в отсутствии «заточенности», как сейчас модно говорить, этого капитала на инновации. Мы – страна «умных неумех». Сегодня следует говорить не о достижении надлежащего качества образования на всех уровнях (Стратегия) – наши педагоги знают, *как* учить, а о том, что всё наше образование, как и в советские времена, схоластично, оно не ориентировано на выработку *практических навыков* деятельности в сфере инноваций, на освоение её алгоритмов – не знает, *чему* учить. Это – то ключевое звено, ухватившись за которое, мы (Россия) сможем вытащить всю цепь инновационного развития – от идей через разработки к внедрению, преодолеть тенденцию отставания от передовых стран⁵.

⁴ Боброва Н.А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России / Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 33-37.

⁵ Давыдов А. А. Инновационный потенциал России // Наша власть. 2010. № 5 (107).

Методологически это означает необходимость: заново осмыслить алгоритм действий, необходимых для действительного вывода России на путь интенсивного инновационного развития; уточнить перечни объектов (приоритеты) и субъектов инновационного развития по уровням: муниципальные образования – субъекты Российской Федерации – Российская Федерация; выявить факторы, благоприятствующие и препятствующие такому развитию по каждому уровню; скорректировать правовую основу инновационного развития страны; переформатировать организационную основу и механизмы реализации инновационной политики государства.

В значительной части сформулированные выше задачи либо уже решены, либо требуют определённой доработки.

Алгоритм действий, необходимых для действительного вывода России на путь интенсивного инновационного развития, в сжатом виде представлен в приведённом выше перечне.

Ключевым звеном в этом алгоритме, как уже говорилось, является реформа образования в стране – реформа, имеющая целью не достижение неких «образцов для подражания» (вроде ЕГЭ), а решающая вполне конкретную задачу: научить инновационно мыслить и инновационно действовать всё население страны, начиная, естественно, с детей.

Для такой реформы не нужны «указания сверху», её инициаторами и организаторами могут и должны стать органы местного самоуправления, в соответствии с Федеральным законом осуществляющие управление в сфере образования в пределах установленных полномочий⁶.

Вообще, местное самоуправление, по нашему убеждению, должно стать ключевым звеном, главным объектом и главным субъектом инновационного развития страны. Связано это с тем, что именно на территории муниципальных образований функционируют все без исключения объекты хозяйственной деятельности, в местном самоуправлении в соответствии с Конституцией Российской Федерации воплощается наиболее приближенный к населению уровень народовластия.

Органы управления образованием в субъектах Российской Федерации и на федеральном уровне в соответствии с установленными полномочиями должны подхватить и завершить процесс, начатый на муниципальном уровне, осуществляя подготовку профессионалов инновационной деятельности, включая управленцев. Тем самым создаётся *кадровый потенциал* инновационного развития страны.

Приоритеты инновационного развития в масштабах страны известны. Это, в соответствии со Стратегией, помимо авиастроения, судостроения, космической отрасли и электронной промышленности: ресурсосбережение; альтернативная энергетика, в том числе возобновляемая и экологически чистая; атомная отрасль; информационные технологии; продовольственная безопасность; геномная медицина; новые технологии в сельском хозяйстве; другие направления.

Открытый список направлений инновационного развития создаёт возможности выбора для муниципальных образований, в том числе формулирования таких направлений, которые не вошли в основной список, но отражают реальные потребности конкретного муниципального образования.

Официальное включение муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов) в перечень субъектов инновационной деятельности наделит их самостоятельными полномочиями в сфере взаимодействия с институтами инновационного развития и их ресурсными возможностями.

Факторами, благоприятствующими инновационной деятельности муниципальных образований, являются: знание органами местного самоуправления собственных проблем и проблем государства; активная поддержка населения, заинтересованного в разрешении

⁶ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «Об образовании в Российской Федерации».

муниципальных проблем; поддержка местного самоуправления со стороны органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, гарантируемая Конституцией Российской Федерации.

К факторам, препятствующим или затрудняющим эффективную инновационную деятельность на местном уровне, следует отнести:

- низкий уровень готовности населения и управленцев к такой деятельности;
- отсутствие надлежащей правовой и экономической основы;
- неразвитость системы подготовки инноваторов.

Действующая *правовая основа* инновационной деятельности включает в себя федеральные законы «О науке и научно-технической политике», «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», упоминавшуюся Стратегию инновационного развития Российской Федерации, региональные законодательные акты⁷.

Федеральный закон «О науке и научно-технической политике»⁸, равно как и Федеральный закон «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации»⁹ «не видят» местное самоуправление в качестве субъекта инновационной деятельности.

В то же время Федеральный закон «О зонах территориального развития...»¹⁰ допускает возможность формирования зоны территориального развития на территории одного муниципального образования или на территориях нескольких муниципальных образований, если такие муниципальные образования являются муниципальными районами или городскими округами (ст. 5, ч. 1).

Однако закон (глава 2) оговаривает непомерно жёсткими условиями порядок создания зоны территориального развития и управления её функционированием, включая закрепление за Правительством Российской Федерации исключительного права принятия решения о создании зон территориального развития (ст. 7, ч. 1), вследствие чего процесс создания таких зон приобрёл более чем ограниченный характер в масштабах страны.

Общим недостатком законов «О зонах территориального развития...» и «Об особых экономических зонах...»¹¹ является «несовместимость» свободных экономических зон и зон территориального развития, чрезмерные, по нашему представлению, полномочия Правительства Российской Федерации и, напротив, сугубо подчинённая роль субъектов Российской Федерации, «допущенных» к реализации соответствующих проектов, причём на весьма жёстких условиях, не говоря уже о муниципальных образованиях, положение которых в указанных процессах иначе как бесправным назвать нельзя.

Таким образом, правовая основа инновационной деятельности муниципальных образований требует серьёзнейшей переработки. Эта переработка должна быть ориентирована на создание *механизмов* инновационного развития муниципальных образований, в первую очередь – его *экономической основы*.

Для понимания существующего положения дел с экономической основой исследуем степень встроенности местного самоуправления в сложившуюся в стране структуру институтов инновационного развития и инфраструктуру поддержки инновационной деятельности.

⁷ Закон Белгородской области от 1 октября 2009 г. № 296 «Об инновационной деятельности и инновационной политике на территории Белгородской области».

⁸ Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (ред. от 23.12.2013) «О науке и научно-технической политике».

⁹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 02.04.2014) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

¹⁰ Федеральный закон от 03.12.2011 № 392-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹¹ Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

Перечень основных *институтов инновационного развития* называет Стратегия инновационного развития Российской Федерации. В состав указанных институтов входят: Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере; венчурные фонды (с государственным участием через открытое акционерное общество «Российская венчурная компания»); ФГАУ «Российский фонд технологического развития»; ГК «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»; ОАО «РОСНАНО».

Устав Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере¹² не предусматривает ни взаимодействия Фонда с органами местного самоуправления, ни поддержки их инновационных инициатив.

Ни Устав¹³, ни Стратегия развития ОАО «Российская венчурная компания»¹⁴ также не видят органы местного самоуправления, муниципальные образования в качестве своих партнёров.

Не предусматривает такого взаимодействия и Устав федерального государственного автономного учреждения «Российский фонд технологического развития»¹⁵.

ОАО «РОСНАНО» в силу узкой специализации также не предусматривает взаимодействия с муниципальными образованиями.

Внешэкономбанк в соответствии с Федеральным законом¹⁶ осуществляет финансирование инвестиционных проектов, направленных на развитие инфраструктуры и реализацию инновационных проектов, участвует в реализации инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное значение и осуществляемых на условиях государственно-частного партнёрства, а также проектов по созданию объектов инфраструктуры и иных объектов, предназначенных для обеспечения функционирования особых экономических зон.

Инфраструктура поддержки инновационной деятельности, согласно Стратегии, объединяет технико-внедренческие особые экономические зоны, предусматривающие значительные льготы инновационным компаниям, наукограды, технопарки, бизнес-инкубаторы, центры трансфера технологий и федеральные центры коллективного пользования научным оборудованием.

И институты инновационного развития, и инфраструктура поддержки инновационной деятельности несут на себя ярко выраженный отпечаток технократического подхода, в них отсутствует социум как один из основных объектов инновационного развития.

В условиях, когда ни частный, ни государственный сектор не проявляют достаточной заинтересованности во внедрении инноваций, местное самоуправление во взаимодействии с региональными органами государственной власти способны придать необходимый импульс для ускорения инновационного развития в цепочке частная инициатива – местное самоуправление – регион – Россия. При этом местное самоуправление, организационно находясь в начале цепи инновационного развития, предопределяет решающий вклад и в его масштабы, и в его успех.

Справедливость этого утверждения подкрепляется опытом Белгородской области.

¹² Устав федерального государственного бюджетного учреждения «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» / Утверждён постановлением Правительства РФ от 3 июля 2012 г. № 680.

¹³ Устав ОАО «Российская венчурная компания» (новая редакция) / Утверждён распоряжением Федерального агентства по управлению государственным имуществом от 28.02.2011 № 1029-р.

¹⁴ Стратегия развития ОАО «Российская венчурная компания» / Утверждена решением совета директоров Открытого акционерного общества «Российская венчурная компания», протокол № 5 от 23 декабря 2009 г. – 52 с.

¹⁵ Устав федерального государственного автономного учреждения «Российский фонд технологического развития» / Утверждён распоряжением Правительства РФ от 13 апреля 2010 г. № 544-р.

¹⁶ Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития».

Согласно закону Белгородской области¹⁷ органы местного самоуправления в Белгородской области могут выполнять отдельные функции по развитию инновационной деятельности на основе соглашений, заключённых с правительством Белгородской области, становясь тем самым субъектами этой деятельности.

В качестве субъектов инновационной деятельности органы местного самоуправления вправе:

1) представлять правительству Белгородской области предложения для формирования инновационной политики Белгородской области и мониторинга результатов её реализации;

2) вносить в правительство Белгородской области предложения по своему участию в инновационных программах и проектах, осуществляемых в рамках реализации инновационной политики Белгородской области;

3) участвовать в конкурсах по выполнению инновационных программ и проектов, финансируемых за счёт средств бюджета Белгородской области;

4) осуществлять иные действия, направленные на осуществление инновационной деятельности в соответствии с законодательством.

В области запущен проект «Народная экспертиза», цель которого – вовлечь белгородцев в процесс генерирования и обсуждения идей, принятия управленческих решений на муниципальном и региональном уровнях.

Стратегия развития города Белгорода до 2025 года предусматривает реализацию трёх основных направлений: 1) обеспечение устойчивого развития города; 2) инвестиции в человека и 3) формирование городского солидарного сообщества как социальной корпорации.

Обеспечение устойчивого развития города связано, в основном, с реализацией технических (технологических) инноваций, укладываясь, тем самым, в русло традиционных подходов к организации инновационной деятельности.

Формирование городского солидарного сообщества как социальной корпорации, напротив, являет собой пример нетрадиционной инновационной деятельности, разработкой и реализацией инновационной *социальной технологии*.

Инвестиции в человека не случайно оказываются между этими обособленными сферами.

Эти инвестиции, в соответствии с изложенными выше соображениями относительно качества человеческого потенциала, должны обеспечить реализацию и задач устойчивого развития города, и задач формирования городского солидарного сообщества, и, в дополнение к этому, не только улучшить среду обитания населения муниципального образования, но и «улучшить» самого человека, возвысить его до нового, более ответственного отношения к окружающему миру и к себе самому. Тем самым каждый житель муниципального образования становится творцом инноваций – для себя и для общества, для общего блага. А город Белгород, в соответствии с установками Стратегии, воистину становится городом добра и благополучия.

В целях стимулирования инновационной деятельности муниципальных образований целесообразно:

– внести изменения в статьи 15 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепляющие инновационную деятельность муниципальных районов и городских округов в составе вопросов местного значения;

– предусмотреть обязательные отчисления в местные бюджеты по фиксированным ставкам, например, 0,5% от фонда оплаты труда работников хозяйствующих субъектов,

¹⁷ Закон Белгородской области от 1 октября 2009 г. № 296 «Об инновационной деятельности и инновационной политике на территории Белгородской области»

независимо от их формы собственности, целевым назначением на организацию и осуществление инновационной деятельности в муниципальном образовании;

- предусмотреть возможность государственной поддержки инновационной деятельности муниципальных образований на конкурсной основе, например, через открытое акционерное общество «Российская венчурная компания»;

- создать общероссийский банк инноваций муниципального развития;

- дополнить перечни показателей эффективности деятельности муниципальных образований¹⁸ индикаторами инновационного развития;

- организовать на регулярной основе общероссийский конкурс муниципальных образований в номинации «инновационное развитие муниципального образования»;

- внести необходимые изменения в Бюджетный, Налоговый и Гражданский кодексы Российской Федерации, иные нормативные правовые акты.

Безусловной либерализации требуют и законы «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

Реализация сформулированных рекомендаций, хочется надеяться, будет способствовать активизации инновационной деятельности не только в городе Белгороде и в Белгородской области, но и в России в целом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Боженков, С. А., Ильичёв, И. Е. Местное самоуправление в современной России: двадцать лет поисков [Текст] / Управление городом: теория и практика. – 2013. – № 4 (11).

2. Боженков, С. А., Ильичёв, И. Е. Инновационное развитие и качество жизни населения города [Текст]: / Управление городом: теория и практика. – 2012. – № 3 (6). – С. 3-8.

3. Боброва, Н.А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России [Текст]: / Н.А. Боброва. Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 3. – С. 33-37.

4. Давыдов А. А. Инновационный потенциал России [Текст]: А.А. Давыдов // Наша власть. – 2010. – № 5(107).

5. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов [Текст]: Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 (ред. от 14.10.2012) // Российская газета. – 2012. – 15 ноября.

6. О банке развития [Текст]: Федер. закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ // Российская газета. – 2007 – 30 мая.

7. Об инновационной деятельности и инновационной политике на территории Белгородской области [Текст]: закон Белгородской области от 1 октября 2009 г. № 296 // Наш Белгород – 2009. – 5 октября.

8. Об особых экономических зонах в Российской Федерации [Текст]: Федер. закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ (ред. от 23.07.2013) // Российская газета. – 2013. – 30 июля.

9. Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере [Текст]: Устав федер. государственного бюджетного учреждения // Утверждён постановлением Правительства РФ от 3 июля 2012 г. № 680.

10. Российская венчурная компания [Текст]: Устав ОАО (новая редакция) / Утверждён распоряжением Федерального агентства по управлению государственным имуществом от 28.02.2011 № 1029-р.

11. Стратегия развития ОАО «Российская венчурная компания» [Текст]: / Утверждена решением совета директоров Открытого акционерного общества «Российская венчурная компания», протокол № 5 от 23 декабря 2009 г. – 52 с.

¹⁸ Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 (ред. от 14.10.2012) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

12. Устав федерального государственного автономного учреждения [Текст]: «Российский фонд технологического развития» / Утверждён распоряжением Правительства РФ от 13 апреля 2010 г. № 544-р.

13. Об инновационной деятельности и инновационной политике на территории Белгородской области [Текст]: закон Белгородской области от 1 октября 2009 г. № 296.

14. О науке и научно-технической политике [Текст]: Федер. закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (ред. от 23.12.2013).

15. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Текст]: Федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 02.04.2014) // Российская газета. – 2003. – 30 октября.

16. О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Текст]: Федер. закон от 03.12.2011 № 392-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Российская газета. – 2014. – 15 января.

17. Об образовании в Российской Федерации [Текст]: Федер. закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 05.05.2014) // Российская газета. – 2014. – 15 мая.

18. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года [Текст]: / Утверждена распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р.

ПРЕДПОСЫЛКИ ПОСТРОЕНИЯ И ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

А.В. Карагодин, *начальник кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел БелЮИ МВД России, кандидат юридических наук, доцент*

А.Н. Александров, *заместитель начальника кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел БелЮИ МВД России, кандидат юридических наук*

В статье рассмотрены основные проблемы развития законодательства о компетенции местного самоуправления в современный период непосредственным образом связано с выявлением новых параметров соотношения государственных и самоуправленческих структур. В статье анализируются законы, составляющие основу правового регулирования организации местного самоуправления, принятые в период муниципальной реформы. Авторы раскрывают особенности формирования компетенции органов местного самоуправления, основные направления развития местных органов власти.

Ключевые слова: органы государственной власти; органы местного самоуправления; компетенция; федеральное законодательство; законы субъектов Российской Федерации.

PREREQUISITES OF CONSTRUCTION AND LEGAL FIXING OF MODERN MODEL OF THE ORGANIZATION OF LOCAL GOVERNMENT

A. Karagodin, *chief of chair of administrative law and administrative activity of law-enforcement bodies of BYul Ministry of Internal Affairs of Russia, candidate of jurisprudence, associate professor*

A. Alexandrov, *deputy chief of chair of administrative law and administrative activity of law-enforcement bodies of BYul Ministry of Internal Affairs of Russia, candidate of jurisprudence*

Research of the legislation concerning local authorities competence development in the modern period is directly connected with the revealing of new parameters' correlation of state and self-government structures. In this article the laws forming the basis of the legal regulation of local self-government organization, which were adopted in the period of municipal reform, are analyzed. The author reveals the peculiarities of forming the local authorities competence and describes major directions of local authorities development.

Keywords: state government bodies; local authorities; competence; federal legislation; laws of RF subjects.

Оптимизация основ организации и функционирования местного самоуправления, уточнение его места и роли в структуре органов публичной власти в настоящее время является одной из первоочередных задач государственного строительства. Будучи максимально приближенным к населению, местное самоуправление является первичным уровнем организации публичной власти, обеспечивающим, в конечном счёте,

устойчивость и демократический характер всей системы властных институтов, формирование регионального солидарного общества.¹

С конца 1980-х гг. государственный механизм перестраивался стихийно, без какого-либо продуманного плана, быстро и бессистемно. Муниципальные реформы начались уже в 1990-1991 гг., ещё до принятия Конституции, отражающей общественные перемены, без определения формы государственного устройства, правительственного механизма. Так, местным советам был «присвоен» статус местного самоуправления и дана определённая автономия. На практике они продолжали исполнять компетенцию прежней власти плюс решали стихийно возникавшие задачи на злобу дня, по существу, во многом самостоятельно определяя свои полномочия.

Переломное значение для развития местного самоуправления в постсоветской России имело принятие Конституции 1993 года. Гарантируя самостоятельность местного самоуправления, она оставляла простор для творчества в построении российской модели местного самоуправления. Отметим, что в муниципальных вопросах Конституция основывалась скорее на «англосаксонской» идеологии, несмотря на закрепление возможности передачи муниципалитетам отдельных государственных полномочий с финансированием (что скорее в логике континентальных моделей, в том числе – российской земской). Однако выбор конкретных правовых форм работы местного самоуправления после её принятия ещё предстояло сделать.²

Важной вехой реформы 1990-х годов, помимо принятия Конституции РФ, стало принятие Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Этот закон был разработан при непосредственном участии муниципальных ассоциаций и активистов муниципального движения.

Данный закон, по принципу всех рамочных законов 1990-х гг., не содержал детального регулирования местного самоуправления, оставляя эту сферу субъектам Федерации (исходя из того, что вопрос находится в совместной компетенции Федерации и регионов). Он не устанавливал жёстких ограничений по видам муниципальных образований, уровням, на которых реализуется самоуправление (район, поселение, город могли быть, а могли и не быть муниципальными образованиями); не разграничивал единообразно компетенцию муниципалитетов.³

В результате в регионах были выстроены различные модели организации местной власти – территориальные, институциональные. В то же время закон не был принят исключительно в интересах регионов: напротив, неслучайным было их недовольство его принятием. Закон был разработан при непосредственном участии муниципальных ассоциаций и активистов муниципального движения. В частности, закон фиксировал выборность местной власти, устанавливал гарантии местного самоуправления, требовал муниципальной автономии, а также учёта мнения населения при территориальных изменениях в муниципалитетах.

Реформы 1990-х гг. позволили решить ряд важных задач, связанных с созданием работающих структур местной власти (о настоящем местном самоуправлении говорить пока было рано). Эксперты отмечают, что к началу 2000-х гг. были осуществлены конституционное признание, закрепление принципа автономности муниципальной власти в пределах общего контекста публичной власти. К середине 90-х муниципалитеты обладали достаточной собственностью и доходами для того, чтобы решать задачи самообеспечения и развития.

¹ Ильичёв И.Е. Правовое и организационное обеспечение формирования регионального солидарного общества // Управление городом // Муниципальный журнал. 2012. № 4. С.26-34.

² Кораблёв Д. История местного самоуправления в России и проблемы самостоятельности органов власти на местах. // Муниципальное право. 2009. № 4.

³ Винниченко О.Ю. Местное самоуправление в контексте самобытности российской государственности. // Государство и право. 2009. № 11.

В то же время, достаточно широкая свобода усмотрения субъектов РФ в вопросах регулирования местной сферы и недостаточность федеральных государственных гарантий местного самоуправления позволили регионам в конце 1990-х гг. существенно ограничить или даже ликвидировать муниципальную власть. Ко второй половине 1990-х гг. в регионах сформировались новые элиты, стремившиеся к обладанию властью и собственностью. Их экспансия на уровень муниципалитетов, главным образом городов, стала приводить к конфронтациям. Усиливались точечные «наезды» на лидеров местной власти. Наметился процесс подавления муниципальной автономии, лишения органов местного самоуправления материальной и финансовой базы, перегрузки их делегированными полномочиями. Вошла в практику ликвидация муниципалитетов и замена их территориальными структурами областных администраций.

Федерация, объективно не заинтересованная в усилении регионов, перестала оказывать помощь местной власти. Приоритетом для федерального центра стало встраивание регионов и их элит в новую политическую систему. При этом местное самоуправление постепенно всё больше оказывалось под властью регионов.⁴

Результатом этих процессов стал кризис местного самоуправления, который, как отмечают эксперты, начался в 1998 г. На фоне восстановления экономики, к началу 2000-х годов доходные источники муниципалитетов разошлись с их расходными статьями примерно в два раза. Местная власть оказывалась неспособна не только решать задачи развития, но и осуществлять свои собственные полномочия.

События 1990-х гг. показывают, что в постсоветских реалиях усиление регионов – это автоматически ослабление муниципалитетов. Даже будучи исполнителями воли центра, регионы стремятся реализовать свои собственные, партикулярные интересы. В условиях неразвитости демократических институтов политического участия граждан далеко не все субъекты оказываются способными построить у себя более цивилизованные социально-политические институты. В результате муниципалитеты встраиваются в локальную вертикаль, занимая в ней подчинённое положение.⁵

Неоформленность политической системы, наличие в ней значительных противоречий, ослабление местного самоуправления потребовали от федерального центра провести новые реформы: федеративную, административную, муниципальную и связанную с ними бюджетную и налоговую.

Эти реформы привели к принятию 6 октября 2003 года Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», с появлением которого впервые можно говорить о национальной модели местного самоуправления.

Концептуальные основы реформы местного самоуправления были определены в правительственной Концепции разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по общим вопросам организации органов государственной власти и местного самоуправления 2002 г. Именно они в несколько модифицированном виде были заложены в Федеральный закон № 131-ФЗ. Эта концепция была предметом широкого обсуждения как в период разработки указанных документов, так и в порядке оценки практики их воплощения в жизнь.

Ключевыми запланированными изменениями стали:

– переход к действительно единым законодательным основам организации местного самоуправления в стране;

⁴Кораблёв Д. История местного самоуправления в России и проблемы самостоятельности органов власти на местах. // Муниципальное право. 2009. № 4.

⁵«Хартией не вышли?» // Российская газета – Федеральный выпуск № 3326. 22.10.2003.

- создание повсеместно (кроме инфраструктурно самодостаточных городов) двух уровней самоуправления – поселений (которые ранее существовали только в 31 субъекте федерации) и муниципальных районов;

- чёткое определение исчерпывающего перечня вопросов местного значения с соответствующим распределением доходных источников и расходных обязательств.

Критики говорили о нереалистичности и пагубности такого подхода к организации местного самоуправления, поскольку он не учитывает огромного разнообразия географических, экономических, ментальных, исторических, политических и иных особенностей различных российских территорий. Отмечалось, что подобная логика зачастую прерывает живую нить естественного развития многих муниципальных образований, которые в условиях действия Федерального закона № 154-ФЗ доказали свою эффективность в организационных рамках, не укладывающихся в единые стандарты вновь вводимого федерального закона.

Единая для страны модель местного самоуправления, заложенная в Федеральном законе № 131-ФЗ, отличалась следующими основными чертами:

- принцип муниципальной автономии был отчётливо признан и закреплён. В то же время государству были предоставлены серьёзные возможности влиять на муниципальный уровень публичной власти через институт отдельных государственных полномочий, право регламентации порядка решения конкретных вопросов местного значения, институты государственного контроля и «интервенций»;

- федеральный центр детально урегулировал компетенцию каждого вида муниципальных образований, оставляя в данном вопросе минимум свободы, как для субъектов РФ, так и для муниципальных образований. Органы местного самоуправления не вправе определять собственную компетенцию и даже её детализировать. Единственным доступным механизмом регионального регулирования компетенции местного самоуправления становится институт отдельных государственных полномочий, а муниципального – институт соглашений о передаче полномочий между муниципальными районами и поселениями в переходный период реформы местного самоуправления;

- формально за муниципальными образованиями была закреплена свобода действий при оказании публичных услуг жителям, однако не исключена (и даже чётко не ограничена) возможность регулирования этого процесса государственными органами;

- принципы фискальной автономии также нашли своё отражение в федеральном законе. Однако серьёзное значение было придано выравниванию уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований, причём ключевая роль в этом была отдана субъектам федерации и муниципальным районам;

- закон предусмотрел возможность государственного контроля и надзора за органами местного самоуправления, однако о контроле (который подразумевает и контроль эффективности) говорилось первоначально только применительно к выполнению отдельных государственных полномочий, в то время как надзор (за законностью) допустим и в других установленных федеральными законами случаях.

Можно сделать вывод, что Федеральный закон № 131-ФЗ наполнил «общую рамку» муниципальной организации, установленной в Конституции России конкретным законодательным содержанием, основанным на использовании континентального европейского опыта местного самоуправления. Прежде всего, заметно обращение законодателя к «германской» модели, которая «подходила» одновременно и для реализации российского конституционного принципа выраженной муниципальной автономии, и для российской политической традиции и практики, характеризующейся

сильной государственной (прежде всего, центральной) властью и закреплением за ней возможности влиять на все основные процессы, происходящие в стране.⁶

Следует отметить, что законодатель зачастую выбирал наиболее «ограничительные» формы функционирования муниципальных образований, из числа соответствующих Конституции России. Так, принцип «закрытого перечня» вопросов местного значения (закрепленный в первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ) скорее адекватен англосаксонской модели. Тем не менее, в целом использованные в новом законе формы носили вполне европейский характер.⁷

Однако здесь нужно учесть два важнейших момента. Во-первых, европейский опыт формировался в странах с гораздо меньшей по сравнению с Россией степенью внутреннего разнообразия территорий, на которых осуществляется местное самоуправление. Во-вторых, закрепленная в Федеральном законе № 131-ФЗ модель, преломившись через призму российских социально-экономических, административных, правовых и политических реалий, дала совершенно иную «картину» местного самоуправления по сравнению с закрепленной в этом законе. Как представляется, определяющим для этого стала специфичность российской культуры местного самоуправления и, прежде всего, стереотипы мышления и деятельности, которыми руководствуются люди, участвуя в муниципальной практике.

В результате реформы местного самоуправления впервые в нашей современной истории публичная власть начинает полноценно работать на самом близком к населению уровне – в масштабах сельских и городских поселений. Сейчас уже можно говорить, что поселенческие органы местного самоуправления заработали и приняли на себя ключевые функции по непосредственному обеспечению жизнедеятельности людей на местах.

При всех неизбежных издержках и оговорках, нельзя отрицать главного: муниципальная реформа в России состоялась. Произошедшие изменения носят необратимый характер – они приняты всеми заинтересованными лицами и рассматриваются, в основном, как дающие потенциал для дальнейшего развития.

Местное самоуправление, как и вся российская политическая система, накапливает положительный опыт функционирования в качестве полноправного института и в то же время требует дальнейшего развития и совершенствования. Неслучайно, ставя в Послании Федеральному Собранию задачи по развитию институтов демократии, повышению уровня и качества народного представительства во власти, Президент России В.В. Путин акцентировал те аспекты этой работы, которые непосредственно связаны с низовыми уровнями публичной власти.⁸

Созданные за эти годы (прямо скажем, по указанию «сверху») демократические учреждения должны укорениться во всех социальных слоях. Для этого, во-первых, нужно постоянно доказывать дееспособность демократического устройства. И, во-вторых, доверять всё большее число социальных и политических функций непосредственно гражданам, их организациям и самоуправлению.

Общая направленность проведённой в 2003-2008 гг. муниципальной реформы в принципе соответствовала именно таким задачам.⁹

Её реализация предполагала отход от традиционной для России моноцентрической модели организации власти, характеризовавшейся организационным единством, вертикально интегрированными структурами, приоритетом государственных функций над началами самоуправления.

⁶Местное самоуправление и муниципальное управление. 2-е изд., перераб. и доп. // Под ред. А.С. Прудникова, М.С. Трофимова. М.: Изд-во ЮНИТИ, 2010. С. 426.

⁷Винниченко О.Ю. Местное самоуправление в контексте самобытности российской государственности. // Государство и право. 2009. № 11.

⁸В.В. Путин. Послание Президента Федеральному Собранию. // Москва. Кремль. 05.12.2012.

⁹Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития // <http://www.riscenter.ru/ru/programs/doc/3928>

Отход от этой модели предполагал внедрение европейских континентальных стандартов (в частности, германского опыта). В России создавалась двухуровневая система местного самоуправления (муниципальные районы и поселения), причём каждый уровень рассматривался как функционирующий автономно от других и от государственной власти с чётким разграничением предметов ведения и полномочий. В этом виделся залог создания подлинно самоуправляющейся системы публичной власти низового уровня. То, что эти задачи не удалось реализовать в полном объёме, ни в коем случае нельзя считать провалом реформы. По итогам проведённого исследования можно сделать вывод, что за минувшее пятилетие удалось добиться того, что было достижимо в реальных российских условиях начала нынешнего века.

Заложенная в Федеральном законе №131-ФЗ европейская модель местного самоуправления, столкнувшись с российской реальностью, дала в практическом воплощении набор различных моделей. На реальном воплощении реформы в жизнь и становлении новой системы местного самоуправления, вводимой Федеральным законом № 131-ФЗ, сказался целый набор факторов и противоречий.

Концептуальная основа реформы подразумевала автономизацию местного самоуправления от органов государственной власти, что в принципе соответствовало децентрализационному тренду, наблюдающемуся в последние десятилетия в большинстве стран мира.

Однако этот тренд вошел в противоречие с процессами централизации власти в стране. Такая централизация была необходимым процессом, связанным с укреплением государственности, повышением управляемости и эффективности государственной власти. Однако централизация властной системы потребовала сохранения, воспроизводства и усиления соподчинённости органов местного самоуправления, с одной стороны, и постепенной консолидации ресурсов влияния на более высоких эшелонах власти (регион, крупный город, сельский район). В регионах ресурсы и властные рычаги оказались по факту сконцентрированы в руках региональных властей, а также зависимых от них руководителей районов. Местные (прежде всего городские) элиты были во многом лишены стимулов и возможностей для эффективного управления и включения в процессы модернизации страны, а население практически лишено мотивации активно участвовать в самоуправлении.

Серьёзное влияние, создавшее дополнительные проблемы для реализации реформы, оказала сложившаяся культура местного самоуправления, которая во многом была сформирована советской политической традицией. Сохранение традиционного менталитета значительной части населения, региональных и муниципальных руководителей привело к тому, что модель, европейская по форме, дала совершенно иной эффект в реальных российских условиях.

Проблемы чёткого разграничения ответственности, создания баланса власти внутри регионов, на местах так и не были решены. В итоге всё же появилась (и это важное достижение реформы), двухуровневая система, созданся институциональный ограничитель вертикальности власти. Однако появившиеся поселения оказались лишенными реальных ресурсов, вынуждены действовать в условиях явного недостатка финансовых средств, инфраструктурных и кадровых ограничений. То же, только в другом масштабе, можно говорить и о городских округах. Местному самоуправлению приходится бороться со стремлением вышестоящих уровней публичной власти сконцентрировать ресурсы наверху, а ответственность переложить вниз.

Концепция Федерального закона № 131-ФЗ тяготела к максимальной унификации правового регулирования в масштабах страны, де-факто оставляя весьма мало места для учёта местных особенностей. Необходимость формально чёткого разграничения предметов ведения при заведомой нереалистичности его единообразного применения для всех муниципальных образований страны заставляла законодателя принимать нормы с размытыми формулировками. На практике регулирующая роль федерального закона

оказалась во многом подменена субъективным усмотрением контролирующих органов. Они предъявляют к муниципальным органам требования, основанные, с одной стороны, на презумпции чёткого соблюдения единой федеральной регламентации форм осуществления местного самоуправления, а с другой стороны – на собственном понимании размытых правовых норм, не исключающих двойственного толкования.

Формально Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливал универсальные правовые нормы и принципы для всех типов муниципальных образований. В реальности же городская проблематика оказалась в тени вопросов организации двухуровневой системы местного самоуправления (преимущественно в сельской местности), тогда как городам, уже имевшим в начале текущего десятилетия сложившиеся системы самоуправления, внимания в законе уделено меньше. Их муниципальный статус был определён по принципу «район + поселение». Демографические (а равно и являющиеся их следствием социально-экономические) процессы носили для формируемых в 2000-2003 гг. преобразований системы публичной власти скорее фоновый характер.

Таким образом, за рамками внимания внедрённого закона оказались не только специфические черты и проблемы городских поселений (например, формирование городских агломераций), а также и более значимые вопросы – оптимизация самоуправления в городах как точках роста и основной ресурсной и кадровой базы модернизационных процессов в стране.

Столь масштабная реформа, тем более проводящаяся в условиях динамично развивающейся экономики, социальных и управленческих практик, заведомо не могла задать незыблемые нормы. Сам по себе процесс корректирования реформы по ходу её реализации был, очевидно, неизбежен. Однако как масштаб, так и стиль, и содержание поправок, вносившихся в Федеральный закон № 131-ФЗ (было принято 36 законов о внесении изменений),¹⁰ вызвали справедливую критику, а порой и упреки законодателям в хаотичности и непродуманности поправок, подыгрывании интересам региональных властей в ущерб муниципалитетам, искажении или сущностном пересмотре принципиальных основ законодательства о местном самоуправлении.

В этой связи необходима дальнейшая постепенная, последовательная и продуманная модернизация существующей системы местного самоуправления. Для этого уже сегодня необходимо определение стратегии и тактики последующих действий.

Учитывая обозначенные выше проблемы и тенденции, необходимыми представляются следующие решения и направления действий:

1. Пройдя муниципальную реформу, сегодня необходимо чётко определить основные векторы развития местного самоуправления в среднесрочной и долгосрочной перспективе. В настоящее время уже утверждена в целом Концепция долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 г., подготовлена Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации. Целенаправленное движение вперёд вызывает потребность в разработке и нормативном закреплении также и концепции новой российской муниципальной политики.

2. Важнейшим фактором развития местного самоуправления становится максимальное включение в процесс управления территорией непосредственно населения муниципальных образований. Сравнительный анализ показывает довольно чёткую корреляцию между степенью муниципальной активности жителей и ресурсными возможностями местной власти на той или иной территории. Пробуждение жителей к участию в местном самоуправлении во многом лежит в плоскости организационного и экономического укрепления муниципалитетов. Действия в этом направлении – первое и главное условие повышения уровня и качества народного представительства во власти.

¹⁰ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 21.11.2011.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Поэтому одним из приоритетов должно стать донесение до людей объективных сведений о возможностях местного самоуправления в рамках самых разных коммуникационных площадок – от образовательных учреждений до средств массовой информации. Необходимо подготовить и реализовать комплекс мер по муниципальному просвещению граждан. Только таким путём можно сформировать в обществе подлинную культуру самоуправления.

3. Именно от муниципальной власти напрямую зависят и возможности инновационного развития территории, и качество реализации национальных проектов, и эффективность оказания многих услуг жителям. Поэтому и местное самоуправление, и муниципальный класс (люди, профессионально занятые в его осуществлении) нуждается в самом серьёзном внимании и поддержке со стороны государства.

4. Необходим качественно иной подход к дифференциации политики в отношении различных типов муниципальных образований. Муниципальные образования, являющиеся точками роста (прежде всего города), должны получить действенные стимулы для развития, а отстающие в развитии территории (прежде всего сельские) – гарантии государственной поддержки. Города должны получить большую свободу манёвра, в том числе путём предоставления им права расширять перечень решаемых ими вопросов местного значения, развивать налогооблагаемую базу местных бюджетов, развивать потенциал своего территориального роста. Напротив, вне урбанизированных зон государство в большей степени должно взять на себя ответственность за строительство и работу крупных инфраструктурных объектов, соблюдение базовых стандартов оказания услуг и финансовое обеспечение.

Нужны реформы в политической и общественной сферах. Правовые – чтобы защитить права собственности, отделить государство и его бюрократов от бизнеса. Местного самоуправления – чтобы граждане начали думать, кому и зачем они налоги платят и как эти деньги тратятся.¹¹

Одновременно нужно адаптировать законодательство к многообразию условий местного самоуправления, признавая при этом сложившиеся реалии как данность. В этой связи целесообразно открыть дорогу для совершенствования территориальной организации публичной власти на местах, в частности – регламентировать преобразование муниципальных образований одних типов в другие (например, районов в городские округа и наоборот) при чётком закреплении возможных случаев и процедур, чтобы исключить возможность злоупотреблений; предоставить регионам возможность отказа от районного звена местного самоуправления, ставшего по факту элементом государственной системы управления, путём создания в районах территориальных органов государственной власти.

5. Движение к финансовой самодостаточности местного самоуправления является ключевым направлением муниципальной политики государства. Стратегическим ориентиром здесь должны стать замещение в бюджетах муниципальных образований с относительно высоким уровнем социально-экономического развития финансовой помощи федерального и регионального бюджетов поступлениями от собственных доходных источников. Необходимо исключить бессмысленное циркулирование средств от муниципального образования в бюджеты вышестоящих уровней бюджетной системы, с последующим возвращением их в тот же муниципалитет в качестве межбюджетных трансфертов. Следует рассмотреть вопрос о закреплении за местными бюджетами на долгосрочной основе дополнительных налоговых источников, стимулирующих муниципалитеты к работе над собственной доходной базой. Это позволит в перспективе расширить налогооблагаемую базу не только для местных, но также для федерального и региональных бюджетов.

¹¹ Георгий Осипов. «Без политики не разберёшься» // 20.01.2012. http://www.gazeta.ru/comments/2012/01/20_a_3968857.sh

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Винниченко, О.Ю. Местное самоуправление в контексте самобытности российской государственности [Текст]: Государство и право. / О.Ю. Винниченко – 2009. – № 11.
2. Путин, В.В. Послание Президента Федеральному Собранию. [Текст]: // Москва. Кремль. 05.12.2012.
3. Прудников, А.С. Трофимова М.С. Местное самоуправление и муниципальное управление. 2-е изд., перераб. и доп. [Текст]:/ Под ред. А.С. Прудникова, М.С. Трофимова. – М.: Изд-во ЮНИТИ, 2010. С. 426.
4. Осипов, Г. «Без политики не разберёшься». [Электронный ресурс] / Г. Осипов / 20.01.2012. – Режим доступа: http://www.gazeta.ru/comments/2012/01/20_a_3968857.shtml
5. Ильичёв, И.Е. Правовое и организационное обеспечение формирования регионального солидарного общества [Текст]:/ И.Е. Ильичёв. Управление городом // Муниципальный журнал. 2012. № 4. С. 26-34.
6. Кораблёв, Д. История местного самоуправления в России и проблемы самостоятельности органов власти на местах. [Текст]: учеб.пособие для вузов / Д. Кораблев // Муниципальное право. 2009. № 4.
7. «Хартией не вышли?»// [Текст]:«Российская газета» - Федеральный выпуск №3326. 22.10.2003.
8. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. [Электронный ресурс]: Аналитический доклад Института современного развития. – Режим доступа: // <http://www.ioceinter.ru/ru/programs/doc/3928>.
9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Текст]: Федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. – 2003. – № 40. – Ст. 382.

КАК ПОВЫСИТЬ КАЧЕСТВО МЕСТНОЙ ВЛАСТИ

Ю.И. Селивёрстов,

*председатель Комитета по законодательству и
вопросам инновационной деятельности Белгородской
областной Думы*

В публикуемой статье автор рассматривает основные модели организации представительных и исполнительных органов власти, акцентируя особое внимание на недостатках нового законопроекта местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, закон, государственная власть, модель, территориальное общественное самоуправление.

HOW TO INCREASE QUALITY OF LOCAL GOVERNMENT

Y. Seliverstov,

*chairman of Committee on the legislation and questions of
innovative activity of the Belgorod regional дума*

In published article the author considers the main models of the organization of representative and executive bodies of the power, focusing special attention to shortcomings of the new bill of local government.

Keywords: local government, law, government, model, territorial public self-government.

Пожалуй, ни одна из отечественных реформ не имеет такого длительного срока осуществления, как реформа местного самоуправления (МСУ). Первый её этап начался в 1991 году после принятия Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР». Второй этап проводился после вступления в действие 1 сентября 1995 года Федерального закона № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹.

Очередной её этап связан с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее ФЗ № 131).

Принятие этого Закона стало важным шагом в совершенствовании правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации, реформировании российского общества в целом. ФЗ № 131 предполагает кардинальное изменение механизмов функционирования местного самоуправления в Российской Федерации, в том числе:

первое – это формирование единой, унифицированной системы местного самоуправления на всей территории страны, в основе которой двухуровневая модель местного самоуправления (муниципальные образования создаются как на уровне отдельных населённых пунктов, городов, посёлков, сёл, так и на уровне административно-территориальных единиц – районов);

второе важное положение Закона – это усиление контроля со стороны государства за действиями органов и должностных лиц местного самоуправления, упорядочение отношений между органами государственной власти и местного самоуправления;

и, наконец, третье – это развитие местной демократии, более широкое подключение

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

населения к принятию решений на уровне местного самоуправления (публичные слушания по наиболее важным вопросам, организация территориального общественного самоуправления и т.д.).

Однако реализация многих положений Закона сопряжена сегодня со значительными трудностями. Это требует совместных действий по формированию нормативно-правовой базы как на уровне областного законодательства, так и на уровне местных правовых актов. Следует отметить, что в рамках реализации ФЗ № 131 Белгородской областной Думой принято 5 базовых законов области и последующие изменения к ним, а также 4 закона, делегирующие реализацию некоторых государственных функций на местный уровень.

Какие же проблемы и какие вопросы представляются на сегодня наиболее острыми и трудноразрешимыми?

Первое – установление границ муниципальных образований. В процессе реализации законов Белгородской области об установлении границ муниципальных образований нельзя допустить ущемление интересов населения.

Второе – утверждение генеральных планов поселений и правил землепользования и застройки, разграничение муниципальных земель и объектов муниципального имущества между уровнями местного самоуправления. Проблема разграничения муниципальных земель, в первую очередь, состоит в том, что отсутствует описание границ образованных поселений в соответствии с Земельным и Градостроительным кодексами.

Третье – организация учёта обособленных подразделений организаций, действующих на территории городских округов, городских и сельских поселений, как наиболее важного источника формирования доходной части местных бюджетов.

Четвёртое – выбор наиболее эффективной структуры органов управления муниципальных образований и системы выборов.

Указанные проблемные позиции дают основания критикам вышеназванного закона усомниться в его эффективности. Некоторые идут ещё дальше и подвергают сомнению всю систему, основанную на принципах Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г.³, которую Россия ратифицировала в 1998 году.⁴

Очередной шаг по реформированию системы МСУ был предпринят группой депутатов Государственной Думы, которые 11 марта 2014 года внесли проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵. В пояснительной записке к законопроекту отмечается, что он направлен на реализацию двух ключевых задач: приблизить муниципальную власть к населению и установить единую систему формирования органов власти муниципальных образований как на уровне муниципальных районов, так и в городских округах.

Напомню, что ныне действующий Закон⁶ даёт возможность использовать как минимум шесть моделей организации представительных и исполнительных органов власти и устанавливает систему взаимоотношений между ними. В Белгородской области в рамках городских округов реализуются две.

Первая модель может условно называться «Сильный глава муниципального образования – слабый представительный орган». В этом случае глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах непосредственно жителями муниципального образования и может самостоятельно определять акценты и приоритеты в сторону представительной или исполнительной власти. В соответствии с законом он

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №36. Ст. 4466.

⁴ Федеральный закон от 11 апреля 1998 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 15. Ст. 1695.

⁵ Проект Федерального закона № 469827-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в первом чтении 15.04.2014)

⁶ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

может либо входить в состав представительного органа с правом решающего голоса и являться его председателем (используется крайне редко) либо возглавляет местную администрацию.

Для данной модели можно выделить следующие характерные черты:

1. Избранный непосредственно населением глава муниципального образования получает возможность и отчитываться непосредственно перед ним, то есть появляется возможность частично игнорировать представительный орган при осуществлении своих полномочий;

2. Глава муниципального образования в этом случае обладает правом отлагательного вето на решения представительного органа, которое может быть преодолено лишь квалифицированным большинством депутатов этого органа;

3. Будучи, по сути, де-факто и де-юре распорядителем муниципальных финансов избранный глава обладает большими возможностями для манёвра и оперативного принятия решений. Представительный орган выполняет функции представительства, нормотворчества и контроля;

4. Наконец, избранный глава менее уязвим с точки зрения отстранения от должности как по инициативе оппонентов, так и по инициативе губернатора.

Эта модель получила широкое распространение и фактически воспроизводит сложившуюся на общегосударственном и региональном уровнях форму политического правления с доминирующим положением в ней глав соответствующих территорий. Данную модель на протяжении почти двух десятилетий успешно реализуют в городских округах «Город Старый Оскол» и «Город Губкин».

Вторую модель можно условно назвать «Сильный представительный орган – слабый глава муниципального образования». Она предусматривает выборы главы муниципального образования соответствующим представительным органом из своего состава. При этом исполнительный орган возглавляет назначенный по контракту на конкурсной основе и подотчётный представительному органу глава администрации. (Часто на западный манер его называют «мэром» или «сити-менеджером», хотя существует множество российских аналогов, например, «глава городской управы»).

Характерные черты данной модели:

1. Представительный орган обладает широкими полномочиями в сфере управления, а также в хозяйственной, финансово-экономической деятельности;

2. Глава муниципального образования подотчётен в первую очередь представительному органу;

3. Так как глава муниципального образования является одним из членов представительного органа, которому лишь поручили выполнять представительские и оперативно-исполнительские функции, он легко сменяем. Депутаты вправе отозвать избранного ими из своего состава главу в любое время по собственному усмотрению, что недопустимо в предыдущей модели;

4. Глава местной администрации в этом случае должен быть профессионалом в сфере общественного управления и сосредоточить свою деятельность на хозяйственной деятельности предоставив возможность заниматься общественно-политическими вопросами депутатам представительного органа;

5. Учитывая сформировавшийся в области явный перекося в сторону исполнительных структур власти, существует определённая опасность возникновения конфликта между главой муниципального образования и главой администрации по типу «Кто в доме хозяин?». Предотвратить это может чёткая констатация прав, обязанностей и ответственности каждого должностного лица, прописанные в Уставе или иных нормативно-правовых актах муниципального образования.

Подобная модель на протяжении шести лет реализуется в городском округе «Город Белгород».

В муниципальных районах на уровне городских и сельских поселений на основе прямых выборов формируются представительные органы (Земские собрания, поселковые Советы), руководители которых являются главами соответствующих муниципальных образований. Руководитель исполнительного органа нанимается на работу по контракту, который подписывает глава муниципального образования. В свою очередь представительный орган муниципального района формируется из представителей Земских собраний и поселковых Советов (глава муниципального образования и один из депутатов представительного органа). Представительный орган (Совет) муниципального района избирает председателя, который является главой муниципального района, а руководитель исполнительного органа назначается Советом на конкурсной основе для работы по контракту.

Авторы представленных изменений в ФЗ № 131 предлагают двухуровневую модель организации МСУ распространить на крупные городские округа. Для этого предлагается ввести два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. При этом представительные органы будут формироваться как на уровне внутригородских районов, так и на уровне городского округа. Принцип формирования органов представительной и исполнительной власти аналогичен описанному выше принципу формирования органов власти муниципального района.

Мне трудно сказать, чем руководствовались авторы законопроекта, но с подобной ситуацией мы уже сталкивались в начале 90-х годов. Тогда в г. Белгороде было два района (Октябрьский и Свердловский) со своими районными Советами и районными администрациями, обладающими достаточно широкими полномочиями. В результате система управления городом была разбалансирована, функции управления зачастую дублировались, депутаты разных уровней старались закрепить за собой как можно больше полномочий (особенно тех, что касались распоряжения финансами и имуществом). И только в ситуации, когда в соответствии с вновь принятой Конституцией (1993 г.) деятельность представительных органов МСУ должна была реформироваться, нам удалось изменить систему управления городом, преобразовав городские районы в административные округа. Время доказало правильность этого решения.

Сегодня авторы названного выше законопроекта вновь подталкивают нас к системе, которая однажды уже показала свою неэффективность, как в организационном, так и в экономическом плане. Отчасти успокаивает тот факт, что создание таких городских округов и внутригородских муниципальных образований будет осуществляться законами субъектов Российской Федерации. Уверен, что депутаты Белгородской областной Думы проанализируют имеющийся опыт, обсудят эту проблему в первую очередь с жителями г. Белгорода, с депутатами Белгородского городского Совета депутатов и городской администрацией.

Если касаться темы сокращения «расстояния» между муниципальной властью и гражданами, то более правильным будет дальнейшая реализация проекта развития территориального общественного самоуправления (Советы микрорайонов, ТОСы, ТСЖ). Не менее важной проблемой является и реализация мер, направленных на повышение эффективности деятельности городского Совета, а именно:

- чёткая регламентация деятельности комиссий и фракций городского Совета, чётко прописанные права и компетенции во взаимоотношениях с исполнительной властью (в том числе в части реализации городского бюджета);
- наличие в его составе депутатов, осуществляющих свою деятельность на постоянной (освобождённой) основе;
- возможность осуществления мер независимого депутатского контроля за деятельностью исполнительных структур (в первую очередь в сферах ЖКХ, строительства, землепользования);

- организация постоянного диалога депутатов и избирателей через все механизмы коммуникаций (особенно через Интернет и СМИ);
- широкое использование возможностей экспертного сообщества и гражданского общества в целом при подготовке и выработке решений;
- наконец, для обеспечения оперативной деятельности отдельных депутатов и городского Совета в целом должен быть сформирован высокопрофессиональный аппарат Совета.

Мне могут возразить, что это потребует дополнительных расходов бюджета. Скорее всего – да. Но в конечном итоге выиграют все, так как повышение качества и эффективности в работе городской власти (а в том, что это произойдёт, я уверен) очень скоро компенсирует эти издержки и позволит стать Белгороду ещё более красивым, комфортным и удобным для проживания белгородцев.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Текст]: Федер. закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ // Российская газета. – 2003. – 31 октября.
2. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления [Текст]: Федер. закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. № 15. Ст. 1695.
3. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Текст]: проект Федер. закона № 469827-6 (ред., принятая ГД ФС РФ в первом чтении 15.04.2014)

КРАУДСОРСИНГОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ И БАРЬЕРЫ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В ПРАКТИКЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ¹

Г.Н. Гайдукова,

*кандидат социологических наук, доцент кафедры
социальных технологий НИУ «БелГУ»*

В настоящее время, несмотря на востребованность практики применения технологий краудсорсинга, она крайне недостаточно реализуется в российском социуме, что обусловлено комплексом барьеров, среди которых следует выделить социокультурные и организационно-технологические. Особенно наглядно они проявляются на региональном и муниципальном уровнях.

Ключевые слова: краудсорсинг, муниципальное управление, краудсорсинговые технологии, социальные технологии, общественное мнение, барьеры.

CROWDSOURCING POTENTIAL AND BARRIERS OF ITS USE IN PRACTICE OF MUNICIPAL MANAGEMENT

G. Gaydukova,

*candidate of sociological sciences, associate professor of the
NIU "BELGU" social technologies*

The demand for the using technologies of crowdsourcing, it is extremely insufficient realized in Russian society that caused by the complex barriers, among which we should highlight the socio-cultural, organizational and technological at the present day. Particularly evident they appear at the regional and municipal levels.

Keywords: crowdsourcing, municipal management, krausorsingtehnologii, social, technology, public opinion, barriers.

Актуальность исследования проблемы использования технологий краудсорсинга в муниципальном управлении определяется характером процессов, характеризующих развитие гражданского общества и реализацию гражданского диалога в современной России.

Проблема гражданского диалога между обществом и государством стала одной из наиболее актуальных проблем современного развития России. Это обусловлено несколькими обстоятельствами, определяющими специфику российского социума как нестабильной, нелинейной системы, не прошедшей в своей эволюции точку бифуркации. Во-первых, модернизация социума, без которой невозможно его обеспечение конкурентоспособности, неосуществима средствами одного лишь административного управления. Она требует актуализации инновационного потенциала работников на всех уровнях, их участия в модернизационных программах не только на стадии их осуществления, но и разработки. Во-вторых, поскольку гражданский диалог является нормой в странах, ассоциируемых с западной цивилизацией, к которой всё более тяготеет постсоветская Россия, её руководству, вне зависимости от своего желания, приходится вести его или, по крайней мере, имитировать в политической повседневности².

Однако практика показывает, что налаживание гражданского диалога сталкивается с рядом трудностей. В большинстве случаев он превращается в традиционный монолог власти, который находит отклик лишь среди специально подготовленных для его восприятия репрезентантов, не представляющих большинство населения. Очевидно, что в

¹ Статья опубликована при финансовой поддержке РГНФ №14-13-31006/14. Тема проекта «Технологии краудсорсинга в региональном управлении: возможности и риски». Руководитель: Бабинцев В.П.

²Бабинцев В.П. Имитационные практики в государственном и муниципальном управлении // Власть. 2012. № 5. С. 24-29.

настоящее время действует комплекс барьеров на пути подобного диалога, которые должны быть идентифицированы, исследованы, а при необходимости – устранены.

Краудсорсинг – весьма популярный в настоящее время тренд развития социально ориентированных технологий, по своей сути он подразумевает вовлечение множества людей в решение задач на основе их добровольного и, чаще всего, безвозмездного участия. Главная идея краудсорсинга заключается в том, чтобы необходимую работу исполняли не профессионалы, а любители. То есть целью краудсорсинговых технологий является использование интеллектуального и инновационного потенциала большего количества людей для решения социально значимых задач.

Краудсорсинг в муниципальном управлении выполняет ряд социально значимых функций.

1. Информационная. Соответствующие процедуры позволяют собрать ценную информацию о положении в обществе различных социальных групп, функционировании государственных и муниципальных учреждений. Эта информация является ценной не только в прагматическом плане (нацеливая на решение конкретных проблем), но и в социокультурном, фиксируя черты определённого менталитета в определённый период времени;

2. Контрольная. Своевременно выявленная информация позволяет предотвратить злоупотребления, исправить положение в той или иной сфере и тем самым улучшить работу органов власти и подведомственных структур;

3. Исследовательская. Данные реализации краудсорсинговых проектов, зафиксированные на определённом носителе информации, представляют собой ценный исследовательский материал. Научный взгляд на результаты предполагает абстрагирование от конкретного случая, поиск в нём проявлений типичных тенденций и, в конечном счёте, выстраивание технологии предотвращения нежелательных ситуаций данного класса;

4. Обучающая. Отработка процедур краудсорсинга повышает уровень профессионализма во взаимодействии между общественностью и властью. Инициаторы краудсорсинговых проектов получают навык обоснованно формулировать проблемы, оперировать социальными показателями, прогнозировать ожидаемые результаты деятельности;

5. Коммуникативная. Деятельность в формате краудсорсинговых проектов способствует налаживанию диалога между гражданскими активистами и служащими власти. Увеличение частоты взаимодействия при условии высокого уровня культуры общения повышает доверие сторон друг к другу;

6. Функция легитимации. Позиция относительно того, что краудсорсинг по определению имеет оппозиционный характер по отношению к власти, как минимум, несостоятельна. Смысл краудсорсинговых технологий состоит в том, чтобы не просто вскрывать проблемы, но, скорее, подсказывать способы их решения. Если при оценке деятельности власти используются данные краудсорсинговых проектов, это повышает достоверность результатов оценки, которые можно успешно презентовать во внешней среде;

7. Инновационная. Поскольку в современной России механизмы краудсорсинга используются фрагментарно, возникает потребность в технологизации данного процесса. Выстраивание и отработка новой технологии не только вносит вклад в социальные науки, но и повышает интерес к территории, где оценочные процедуры успешно используются. Следовательно, даже если речь не идёт о коммерциализируемом новшестве, можно говорить о возможности конструирования лучшей практики – элемента социально-экономического бренда территории³.

³ Сапрыка В.А. Интерактивная модель разработки и реализации социально-экономических проектов и программ межрегионального приграничного сотрудничества // Региональная экономика. 2010. № 47. С. 2-5.

Несмотря на широкое применение и востребованность краудсорсинговых технологий, их методологическое и методическое оформление, а также нормативное и правовое обеспечение в нашей стране находятся всё еще в стадии разработки. Многие вопросы носят дискуссионный характер или имеют весьма фрагментарную теоретическую и практическую проработку. Отчасти эти обстоятельства являются причиной отсутствия развернутой научной литературы по краудсорсингу.

В ряде российских регионов, в том числе и в Белгородской области, реализуются проекты внедрения краудсорсинговых технологий, направленных на решение комплекса задач: привлечение инвестиций в региональную экономику; разработка социально-экономических стратегий развития региона; поддержка и развитие малого бизнеса в регионе; создание новых высокотехнологичных рабочих мест⁴.

Однако практика показывает, что в настоящее время, несмотря на востребованность практики применения технологий краудсорсинга, она крайне недостаточно реализуется в российском социуме, что обусловлено комплексом барьеров, среди которых следует выделить социокультурные и организационно-технологические. Особенно наглядно они проявляются на региональном и муниципальном уровнях.

Желание граждан участвовать в управлении должно быть поддержано региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления, поскольку проявляется в реальной жизни. Между тем, значение краудсорсинга в муниципальном управлении определяется несколькими факторами:

1. Краудсорсинг по своей сути носит социальный характер. Несмотря на то, что краудсорсинг может проводиться по любым темам и проектам, он в первую очередь оценивает социальные факторы и последствия принимаемых решений, а также использует социальные механизмы участия граждан в общественном управлении;

2. Краудсорсинг является инструментом лоббирования интересов отдельных общественных групп. Сегодня в России лобби общественных интересов чрезвычайно неразвиты. Различные организации возлагают на себя функции по агрегированию и выражению интересов отдельных социальных групп;

3. Краудсорсинговые технологии служат средством формирования гражданской активности. В результате, краудсорсинг – это технология институционализации форм работы третьего сектора по формированию и учёту общественного мнения в управленческой практике.

Факторами формирования и реализации краудсорсингового потенциала в условиях муниципального управления выступают различные явления и процессы, оказывающие стимулирующее или, наоборот, сдерживающее влияние на краудсорсинговые проекты. В настоящее время преобладают сдерживающие факторы, которые можно оценить как социальные барьеры реализации краудсорсинга в условиях региона.

Социокультурные барьеры обусловлены тем, что социально-политическая ситуация в современной России характеризуется параллельным сосуществованием государства и общества. Они всё более отдаляются друг от друга, представляя собой не просто социально-политические реальности, но и обособленные социокультурные миры. Существуют, как минимум, два основания для констатации данного вывода. Прежде всего, социологически фиксируемый факт отчуждения общества от власти, выражающийся в недоверии граждан к основным социальным институтам.

Для взаимодействия современного российского государства и общества наиболее характерна ситуация несовпадения ценностно-смысловых диспозиций. Однако данный тезис требует некоторых уточнений. Во-первых, речь идёт о несовпадении ценностно-смысловых диспозиций государства и большей части общества, что не исключает их когерентности с диспозициями отдельных социальных групп. Во-вторых, поскольку

⁴ Гончаров Л.А., Быхтин О.В., Надуткина И.Э. Модели управления муниципалитетами в приграничном регионе // Вестник Белгородского государственного технологического университета им. В.Г. Шухова. 2013. № 2. С. 221-225.

государство структурировано и представлено различными ветвями и уровнями власти, регулирующие процесс его функционирования паттерны также дифференцированы. При всём кажущемся единстве государственной стратегии, а в известной степени – идеологии, в которой они систематизируются и легитимируются, эти диспозиции существенно дифференцированы «по вертикали и по горизонтали»⁵.

Вторая группа барьеров представлена технологическими барьерами. Рассматривая проблему гражданского диалога и краудсорсинга, следует учитывать, что он, кроме всего прочего, представляет собой технологически организованный процесс. То есть процесс планомерно упорядоченный, расчленённый на отдельные процедуры и операции, в максимальной степени рефлексивный. Технология краудсорсинга в муниципальном управлении, кроме всего прочего, коммуникация, построенная максимально эффективно и действующая постоянно.

А это значит, что должны быть соблюдены несколько обязательных условий, обеспечивающих коммуникативный процесс.

Прежде всего, обеспечена информационная открытость системы государственного управления. Она должна быть, насколько это возможно, прозрачной не только на стадии реализации управленческих решений, но их подготовки и принятия. К сожалению, в настоящее время приходится констатировать, что уровень этой открытости остаётся сравнительно низким.

Сравнительно низкий уровень информированности свидетельствует прежде всего о том, что властные структуры пока ещё с большим трудом переориентируются от традиционной для них установки на закрытость и своеобразную «келейность» функционирования к открытой модели взаимодействия с населением. При этом переоценка ценностей в большей степени происходит на уровне «первых лиц» управления, нежели на уровне бюрократических структур.

Однако следует отметить, что коммуникативный процесс является двусторонним, и эффективность его зависит от позиции обоих контрагентов. К сожалению, можно констатировать, что пока к нему в полной мере не готовы не только государственные структуры и органы местного самоуправления, но и значительная часть населения.

Следующим важным условием эффективной коммуникации является готовность населения к участию в управлении и его способность осуществлять это на практике. Однако для российских граждан типично пассивно-созерцательное отношение к социальной действительности, выражающееся в уверенности, что «от меня ничего не зависит».

В настоящее время на муниципальном уровне действует ряд социокультурных и организационных барьеров осуществления краудсорсинговых проектов:

а) корпоративно-бюрократический барьер. Он выражается в том, что отечественная модель государственного и муниципального управления пока ещё весьма близка к патримониальной (по классификации всё того же М. Вебера), то есть основанной на идее личной преданности чиновника руководителю, распределении должностей в зависимости от близости к нему и отсутствием чётких разграничений между имуществом чиновника и имуществом организации. Этот тип бюрократии ориентирован на закрытость в применении управленческих практик, ограничение вторжения общественного мнения в процесс подготовки и принятия решений;

б) социально-психологический барьер. Он обусловлен нерелексивностью мышления и низкой критической самооценкой бюрократии. Это – типичные черты бюрократического сознания. Чиновник не только убеждён в собственной правоте, но – прежде всего – в правоте системы управления, которую он представляет. В свою очередь вся практика государственного и муниципального управления ориентирована на поддержание стереотипа непогрешимости своих служащих. Система государственного и

⁵Бабинцев В.П. Субкультура бюрократии: приговор модернизации России? // Власть. 2013. № 1. С. 20-25.

муниципального управления продуцирует подобные иллюзии в массовом порядке. К наиболее распространённым среди них относятся:

- «иллюзии собственного статуса». Они связаны с возникновением неадекватных представлений о положении современного государственного чиновника, мотивации его деятельности и возможностях влияния на социальные процессы. Довольно типичными в данной связи являются: преувеличение собственной значимости и возможностей влияния; убеждение в изначальном благородстве служебной миссии;

- «иллюзии объекта». Данная группа иллюзий концентрирует в себе искажённые представления о населении, выступающем главным объектом управленческого воздействия, и обычно сводится к заниженным оценкам социального потенциала «массы». Алгоритм иллюзий в данном случае в своеобразной форме воспроизводит схему взаимоотношений «герой – толпа». Особым случаем в рассматриваемом контексте является обманчивое впечатление о восприятии государственных и муниципальных служащих в обществе. Оно может колебаться от чрезмерно оптимистического утверждения: «Нас все любят» до крайне пессимистического: «Нас не любит никто»;

- «технологические иллюзии», в основе которых лежит убеждение, что технологии управления, которыми в настоящее время владеет (или может овладеть) чиновник, потенциально способны разрешать любые проблемы при условии минимальных затрат ресурсов. Типичной в данной связи является «презумпция простых решений», в соответствии с которой из любой проблемной ситуации можно выйти, руководствуясь соображениями здравого смысла;

- «корпоративные иллюзии». Они связаны с деформированными представлениями о взаимоотношениях внутри чиновничьей корпорации, о причинах и механизмах служебной карьеры, о мотивах действий руководства. В данном случае сложные механизмы организационного поведения обычно сводятся преимущественно к их бытовым аналогиям. Возможен и противоположный вариант: необоснованное усложнение механизмов организационного поведения;

в) профессионально-образовательный барьер. Данный барьер определяется недостаточной компетентностью государственных и муниципальных служащих в отношении использования гражданских технологий в управлении. И суть проблемы заключается не только в том, что чиновники мало знают о социальных технологиях и имеют недостаточные навыки их применения. В большинстве своём (особенно это касается работников муниципального уровня) они не поднимаются до осознания необходимости их освоения;

г) политико-идеологический барьер. Суть его состоит в том, что идея гражданской экспертизы формулируется не только в ситуации российской смуты, но сама отечественная смута началась и эволюционирует на крайне своеобразном политико-идеологическом фоне. Этот фон детерминирован распространением модной сегодня философии постмодернизма, в которой случайность оппонирует закономерности, и представители которой пытаются описать и легитимировать хаос. Постмодернизму присущи «фрагментация, неопределённость и сильное неприятие всеобщих или «обобщающих» категорий», ориентация на интуицию в противовес рационализму и здравому смыслу.

Необходимым условием преодоления социокультурных и технологических барьеров реализации краудсорсинга является их системный социологический анализ и – на этой основе – разработка практических рекомендаций для органов государственного, муниципального управления и институтов гражданского общества.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бабинцев, В.П. Имитационные практики в государственном и муниципальном управлении // Власть. – 2012. – № 5. – С. 24-29.
2. Бабинцев, В.П. Субкультура бюрократии: приговор модернизации России? // Власть. – 2013. – № 1. – С. 20-25.
3. Сапрыка, В.А. Интерактивная модель разработки и реализации социально-экономических проектов и программ межрегионального приграничного сотрудничества // Региональная экономика. – 2010. - №47. – С. 2-5.
4. Гончаров, Л.А., Быхтин, О.В., Надуткина, И.Э. Модели управления муниципалитетами в приграничном регионе // Вестник Белгородского государственного технологического университета им. В.Г. Шухова. – 2013. – № 2. – С. 221-225

МУНИЦИПАЛЬНАЯ ХРОНИКА

3 апреля 2014 г. Постановлением Правительства области от 31 марта 2014 года № 130-пп определены победители областного конкурса на звание «Самый благоустроенный населённый пункт Белгородской области». Самым благоустроенным населённым пунктом области в I категории стал г. Белгород.

4 апреля 2014 г. В ежегодном независимом рейтинге, составленном журналом «Коммерсантъ. Секрет фирмы» по показателю «Лучший город России», Белгород занял **третью** строчку, первое место было присуждено Калининграду, второе – Краснодару. В рейтинге участвовали 150 городов и городских округов с населением более 100 тыс. человек.

11 апреля 2014 г. Состоялось общее заседание Белгородского городского Земского собрания, которое прошло в городской администрации, в его работе приняли участие более 150 делегатов, выдвинутых профессиональным сообществом Белгорода.

14 апреля 2014 г. В Белгороде прошёл общегородской субботник, в котором приняли участие более 46 тысяч человек. В их числе сотрудники структурных подразделений администрации г. Белгорода, депутаты Совета депутатов, активисты Советов территорий, представители общественных организаций, студенты, работники предприятий и учреждений, неравнодушные горожане.

24 апреля 2014 г. Мэр Белгорода Сергей Боженков отчитался перед депутатами Совета депутатов о работе в 2013 году. На седьмой сессии Совета депутатов города Белгорода мэр Сергей Боженков представил доклад о реализации в 2013 году Стратегии развития города Белгорода до 2025 года и Плана действий органов местного самоуправления на 2012-2016 годы.

Апрель 2014 г. Институт муниципального развития и социальных технологий провёл учебные семинары для актива территориального общественного самоуправления (ТОС) и секретарей Советов территорий, представителей Западного и Восточного округов, на которых обсуждались вопросы дальнейшего развития ТОС, а также состоялся обмен опытом деятельности ТОС.

8 мая 2014 г. В канун одного из самых главных праздников страны – Дня Победы – мэр Белгорода Сергей Боженков встретился с ветеранами Великой Отечественной войны. Глава администрации от лица всех белгородцев поздравил их с 69-й годовщиной Великой Победы

13 май 2014 г. В Севастополе прошли праздничные мероприятия, посвящённые 231-й годовщине со дня образования Черноморского флота РФ, в них приняла участие белгородская делегация во главе с мэром Белгорода Сергеем Боженковым.

13-14 мая 2014 г. Крым посетила белгородская делегация, которую возглавил мэр областного центра Сергей Боженков. Цель визита – дальнейшее развитие шефских связей между администрацией города Белгорода и БПК «Керчь», а также установление дружеских связей с администрацией Кировского района Республики Крым.

Май 2014 г. Мэр Белгорода вошел в **тридцатку лучших**. Российский Союз инженеров подготовил рейтинг «100 лучших мэров городов России». Рейтинг оценивался по 11 показателям, среди них социально-экономическая и хозяйственная жизнь.

21 мая 2014 г. В г. Коврове состоялось заседание правления Союза городов воинской славы, которое провёл мэр Белгорода Сергей Боженков. Его участники рассмотрели ряд организационных вопросов, в том числе план подготовки к празднованию 70-летия Победы в Великой Отечественной войне и эскизный проект Аллеи городов воинской славы в музее Великой Отечественной войны в Москве.

27 мая 2014 г. Состоялась восьмая сессия Совета депутатов, на которой было рассмотрено более десяти вопросов. Среди них – был утверждён отчёт об исполнении бюджета Белгорода в 2013 году.

28 мая 2014 г. В Администрации г. Белгорода состоялось заседание коллегии местного самоуправления. С итогами состояния экономики города Белгорода за 2013 год и перспективами на 2014 год в рамках реализации программы социально-экономического развития, выступил заместитель главы администрации города по экономическому развитию В.В. Чехунов.

30 мая 2014 г. Сергей Боженков принял участие в заседании совета при губернаторе области по развитию Белгородской агломерации. Одной из тем заседания стало развитие общественного самоуправления как основы построения солидарного общества.

10 июня 2014 г. Белгородскую область посетила делегация Кировского района Крыма для изучения передового опыта работы региона. В её составе – и.о. Кировского поселкового головы Владимир Поперечный. Стороны обсудили взаимодействие в разных сферах, в частности, оказание помощи одному из кировских детских садов.

20 июня 2014 г. В администрации города Курска прошёл третий съезд организации, в котором приняли участие руководители городов воинской славы. Его открыл председатель Союза, мэр Белгорода Сергей Боженков, отметив, что съезд проходит накануне Дня памяти и скорби – священной для всех россиян даты.

24 июня 2014 г. Состоялась IX сессия Совета депутатов. Депутаты горсовета рассмотрели следующие вопросы: «О внесении изменений в бюджет Белгорода на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов», «Об увековечении памяти А.П. Седова», «Об установлении границ ТОС».

26 июня 2014 г. В преддверии Всероссийского праздника Дня молодёжи мэр города Белгорода традиционно встретился с активом молодёжных общественных организаций города. Встреча проходила на базе лофт-проекта Family Tree. В ходе мероприятия активистов наградили почётными грамотами и благодарностями администрации города Белгорода.

Подготовила А. Лубышева