УДК: 316.422:378 DOI: 10.12737/22693

СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ ПОДДЕРЖКИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

***Мельникова Р.И.*[1]**

В статье анализируются процессы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления на примере Воронежской области, рассматриваются инициативы, направленные на повышение такого взаимодействия, консолидирование ответственности за положение дел на местах. Автор раскрывает опыт организации и стимулирования работы территориальных органов местного самоуправления, повышения на их основе активности местного населения.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальное общественное самоуправление, местное сообщество, органы государственной власти региона, доходы местных бюджетов.

SOCIAL PRACTICES OF SUPPORT OF LOCAL GOVERNMENT BY STATE POWER BODIES: REGIONAL ASPECT

MELNIKOVA R. I. – Doctor of Sociological Sciences, Professor, Head of the Department of Basic Research and Production of Municipal Administration, Voronezh Institute of Economy and Social Management (Russian Federation Voronezh), e-mail: viesm@vmail.ru.

The article analyzes the processes of interaction of state power bodies and local government on the example of the Voronezh region; initiatives aimed at enhancing such cooperation are considered, as well as consolidation of responsibility for the situation at places. The author reveals the experience of the organization and stimulation of work of territorial local authorities, increasing their activity based on the local population.

Keywords: local government, territorial public government, local community, state power bodies, local budgets revenues.

Реформирование системы местного самоуправления в постсоветской России ведет свой отсчет с 1995 года, но особое его развитие наблюдается с принятием в 2003 г. Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Именно его содержание четко определило основные направления развития местного самоуправления, его конституционно закрепленного статуса как самостоятельного уровня муниципальной власти, не входящего в систему государственного управления, и самостоятельно, под ответственность самого населения решать вопросы местного значения на территории конкретного муниципального образования.

Главная цель реформы – децентрализация властных полномочий и приближение власти к

Мельникова Раиса Ильинична – доктор социологических наук, профессор, зав. базовой научно-производственной кафедрой муниципального управления, Воронежский институт экономики и социального управления; адрес: 394036, Россия, г. Воронеж, ул. Помяловского, д. 27, e-mail: viesm@vmail.ru

населению. Местное самоуправление является первым уровнем власти, который теснее всего соприкасается с народом, а по работе органов местного самоуправления люди нередко судят о власти в целом. Кроме того, институт местного самоуправления, как никакая другая система, способен выполнять задачу массового вовлечения граждан в процесс управления развитием территорий, реализуя принцип народовластия, способен стать главным механизмом повышения гражданской активности и социально-политической ответственности, а также последовательного и системного включения людей в выполнение любой стратегии федеральной и региональной власти.

Однако, как показывают исследования, ресурсы местного самоуправления пока еще используются недостаточно[1]. Эффективной работе местных властей препятствует целый ряд проблем, важнейшей из которых является слабая ресурсная база муниципальных образований, в первую очередь, низкий уровень собственных доходов местных бюджетов. Главные доходы – это местные налоги, составляющие по своему удельному весу в доходах местных бюджетов не более 4%. При этом перечень налогов, поступающих в муниципальные бюджеты, слабо зависит от развития экономической активности на территории, и это не стимулирует местные власти к поддержке малого бизнеса и инновационных производств. 98% муниципалитетов в России являются дотационными[2]. Поскольку межбюджетные отношения строятся на принципах выравнивания бюджетной обеспеченности, наибольшую финансовую поддержку получают наименее успешные муниципалитеты, что в основе своей порождает иждивенческую позицию у многих руководителей муниципальных образований. Полномочия местного самоуправления недостаточно обеспечены финансово, что негативно влияет на формирование бюджетов и возможности разработки и реализации соответствующих социально-экономических программ.

Поэтому на уровне региона необходимы поиск и внедрение эффективных механизмов поддержки местного самоуправления, его финансовой составляющей. В различных субъектах РФ эти проблемы решаются по-разному. Так, например, в Воронежской области – одном из наиболее крупных субъектов Российской Федерации – насчитывается 506 муниципальных образований: три городских округа, 31 муниципальный район, 444 сельских и 28 городских поселений. Большинство из них не имеют градообразующих предприятий, которые, как известно, являются локомотивом их успешного экономического развития. Переданные в распоряжение органов местного самоуправления налоги также не могут решить проблему формирования полновесного бюджета. Учитывая это, правительство Воронежской области предприняло ряд мер, способствующих развитию местного самоуправления. В 2014 году начата реализация программы «Содействие развитию муниципальных образований и местного самоуправления». Задачами этой госпрограммы стали:

1. Содействие социально-экономическому развитию муниципальных образований Воронежской области.
2. Стимулирование органов местного самоуправления к наращиванию собственного экономического потенциала.
3. Поддержка организации процесса добровольного переселения соотечественников на постоянное место жительства в Воронежскую область.
4. Обеспечение доступности, оперативности и повышения качества государственных услуг в сфере регистрации актов гражданского состояния, популяризация института семьи.

[1] Меркулов П.А., Малик Е.Н. Развитие государственного управления в россии через систему подготовки кадров//Управленческое консультирование. 2016. – № 4 (88). – С. 8– 13.
[2] Воронежский статистический ежегодник. Стат. сб. – Воронеж, 2015. – С. 302.

Общий объем финансирования программы только в 2015 году составил 693 млн. рублей[1].

Наряду с этим утвержден план социального развития сельских населенных пунктов Воронежской области на 2015–2020 гг. (так называемая «дорожная карта»). В его реализацию включены не только органы местного самоуправления, но и профильные департаменты регионального правительства, кураторы районов из числа руководителей правительства области.

В «дорожной карте» предусмотрено предоставление субсидий из областного бюджета местным бюджетам на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности в рамках областной адресной инвестиционной программы в размере 10 462,6 млн. рублей, в т.ч. на их освоение в 2015 г. выделено 1083,8 млн. рублей. Эти средства были израсходованы на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт и благоустройство территорий более 300 социальных объектов муниципальных образований[2].

Немаловажное значение имеет ежегодное проведение конкурса «Лучшее муниципальное образование Воронежской области», количество участников которого постоянно растет. Все эти инициативы направлены на то, чтобы изменить взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления, создать условия, при которых органы власти всех уровней несут консолидированную ответственность за положение дел на местах.

Результаты работы органов государственной власти региона по оказанию помощи и поддержки развитию местного самоуправления находят положительную оценку непосредственно в муниципальных образованиях. Так, сравнительный анализ мониторинговых исследований за 2013 и 2015 гг. показал, что эта оценка имеет положительную динамику[3].

Таблица 1 – Оценка поддержки госорганами развития МСУ (в %)

Table 1 – Assessment of support by government agencies of the development of local government (%)

	2013 г.	2015 г.
высокая	11,7%	22,2%
скорее высокая, чем низкая	26,7%	49,5%
скорее низкая, чем высокая	25,5%	15,2%
низкая	29,2%	13,0%
затруднились ответить	1,9%	0,1%

Как видим, прослеживается тенденция повышения положительной оценки оказания поддержки развитию системы местного самоуправления и ее муниципальным образованиям, которая выросла примерно на 30%. Данная тенденция свойственна и другим регионам.[4]

[1] Гордеев А.В. Обеспечение эффективного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления Воронежской области // Власть. – 2016. – №1. – С.9.

[2] Воронежский статистический ежегодник. Стат. сб. – Воронеж, 2015. – С. 172.

[3] Социологические мониторинговые исследования ежегодно проводятся кафедрой политологии, управления и регионоведения и базовой научно-производственной кафедрой муниципального управления// Воронежский институт экономики и социального управления /под рук. зав. каф. проф. Л.Н. Алисова, проф. Р.И. Мельниковой.

[4] См. подробнее: Кулькова В.Ю. Анализ состояния бюджетов муниципальных образований в Республике Татарстан в условиях муниципальной реформы и разграничения доходных и расходных полномочий//Региональная экономика: теория и практика. 2008. – № 1. – С. 47–57.

Однако проблемы местного самоуправления не могут быть решены только за счет помощи государственных органов, требуется повседневная, результативная работа органов местного самоуправления по созданию необходимых условий жизнеобеспечения в каждом муниципальном образовании, улучшению качества предоставляемых муниципальных услуг. Это, безусловно, будет способствовать повышению доверия населения ко всем уровням власти и государства в целом, содействовать включению самого населения в реализацию программ развития муниципального образования, решение вопросов местного значения «самостоятельно и под свою ответственность».

Но, к сожалению, добиться повсеместно высокой общественной активности и инициативы участия населения в жизни своего муниципального образования и развития подлинно самоуправленческих начал в системе местного самоуправления пока не удалось. Ярким подтверждением этому является, например, снижение явки граждан на местные выборы в городском округе город Воронеж, где она составила менее одной четверти на выборах депутатов в городскую Думу. Или такой пример. В течение 2015 г. в органы местного самоуправления с обращениями, заявлениями и предложениями обратились 30 тысяч граждан, проживающих на территории муниципальных образований. И только заявление каждого второго из них было положительно рассмотрено на местном уровне, а остальным пришлось обращаться в органы государственной власти области[1].

Все это, безусловно, сказывается на имидже органов местного самоуправления, уровень сформированности которого напрямую влияет на доверие к местной власти, желании граждан и их готовности к активному взаимодействию с ней. Это подтверждается данными оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, которые ежегодно подводятся в области по показателям развития муниципальных образований в соответствии с Указом Президента РФ № 607, в т.ч. и оценкам населения, внесенным в качестве самостоятельного критерия.

Как показывает анализ, население практически не имеет представления о своих правах и возможностях по непосредственному участию в решении вопросов местного значения, и более 45% граждан отметили неверие в возможность оказывать влияние на принимаемые решения[2].

Поэтому достаточно актуальной продолжает оставаться проблема широкой информированности людей о том, в каких формах и на каком уровне возможно их участие в местном самоуправлении, т.к., по опросам граждан 46% из них отметили, что что-то знают о формах непосредственного участия, а 24% вообще не имеют представления об этом. Но в то же время по результатам этого опроса было выявлено, что почти 60% готовы принимать участие в решении местных проблем, сотрудничать с органами местного самоуправления, если бы была предоставлена возможность включиться в эту работу.

Возможность, конечно же, есть, но, к сожалению, ее потенциал чаще всего не используется, с одной стороны, как указано, из-за слабой информированности граждан о ее наличии, а с другой стороны, по причине слабой заинтересованности муниципальной власти в вовлечении населения в решение вопросов местного значения, восприятия его инициатив как дополнительного усложнения в своей работе[3]. Тем не менее в регионе накоплен

[1] Гражданское общество: состояние и перспективы развития в Воронежской области : монография / Под ред. Л.Н. Алисовой, Р.И. Мельниковой, В.И. Селютина. – Воронеж, 2016. – С. 64.

[2] Отчет губернатора Воронежской области о результатах и деятельности правительства Воронежской области за 2009–2013 гг. Воронеж, 2014.

[3] Шедий М.В. Общественный антикоррупционный контроль как механизм противодействия коррупции//Среднерусский вестник общественных наук. 2014. – № 2. – С. 123– 130.

определенный опыт различных форм институциональной поддержки общественных инициатив граждан со стороны властей, их взаимодействия с населением муниципальных образований, что, по мнению 30% глав сельских поселений, способствует развитию муниципальных образований, еще 64% полагают, что такое взаимодействие помогает в решении отдельных задач. Следует отметить и использование такой формы самоуправленческого развития жителей, как территориальное общественное самоуправление, которое получило определенное развитие в регионе. В нем объединено и задействовано более 85 тыс. чел. в созданных более 900 ТОСах. Эта форма самоуправления также требует финансовой поддержки, которая осуществляется не только и даже не столько со стороны органов местного самоуправления, но в значительной степени через органы государственной власти региона на основе грантов, получаемых Ассоциацией «Совет муниципальных образований Воронежской области» на конкурсной основе.

Так, прошедший в 2015 г. среди ТОСов конкурс общественно-политических проектов показал, что данный механизм, направленный на активизацию участия данной формы общественного объединения, заработал. В конкурсную комиссию было подано от ТОСов порядка 500 предложений-проектов, из числа которых победителями-грантополучателями стали 169 местных инициатив сельских ТОС.

Основными направлениями проектов стали**:** благоустройство мемориальных объектов и захоронений воинов Великой Отечественной войны, находящихся на территории муниципальных образований, мест отдыха (парков, скверов, пляжей и т.д.), строительство и благоустройство детских и спортивных площадок, ремонт системы уличного освещения, водоснабжения, дорог и мостов, автобусных остановок, пешеходных переходов, колодцев и общественных родников и т.д. Всего на реализацию проектов из областного бюджета было выделено 20 млн. руб.

Такой подход к организации работы ТОС, поддержке инициатив жителей муниципальных образований свидетельствует о том, что они получили действенный механизм участия в развитии своих территорий и поддержку властей в виде средств и ресурсов. Но самое главное то, что люди начинают брать в свои руки решение важных для них вопросов, пусть и небольших по масштабам начинаний, но дающих импульс к началу серьезной работы по обустройству локальной территории места проживания и возможность решать проблемы, которые не сдвигались с мертвой точки годами.

Жители населенного пункта сами определяют актуальную проблему, самоорганизуются на принципах волонтерского движения, задействуют при необходимости собственные ресурсы. В свою очередь органы местного самоуправления оказывают содействие в координации, обеспечивают население материально-техническими средствами (инвентарем, оборудованием, расходными материалами) и специалистами для решения проблемы. При этом территориальное общественное самоуправление решает задачи обеспечения управления на основе «запросов снизу», расширения публичного пространства, в котором действуют органы власти, и наполнения кадрового резерва на местах, так как это способствует выявлению наиболее активных граждан, с интересом занимающихся общественно полезной деятельностью, имеющих определенный организаторский потенциал и лидерские качества.

Как видим, анализ социальных практик по обеспечению эффективного развития местного самоуправления на основе его поддержки органами государственной власти региона в значительной степени способствует этому процессу и достаточно востребован практикой и реальной действительностью. При этом он требует своего дальнейшего совершенствования, поиска и внедрения новых, инновационных подходов во взаимодействии государственных

региональных органов власти и управления с местным самоуправлением, обобщения и распространения существующего положительного опыта в этом направлении в субъектах РФ, так как в каждом из них, безусловно, формируются и развиваются свои практики, расширяющие диапазон этого взаимодействия.

Библиография/References:

1. Гордеев А.В. Обеспечение эффективного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления Воронежской области // Власть. – 2016. – № 1. – С. 7–11.

2. Гражданское общество: состояние и перспективы развития в Воронежской области: монография / Под ред. Л.Н. Алисовой, Р.И. Мельниковой, В.И. Селютина. – Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2016. – 364 с.

3. Воронежский статистический ежегодник. Стат. сб. – Воронежстат, 2015. – 312 с.

4. Кулькова В.Ю. Анализ состояния бюджетов муниципальных образований в Республике Татарстан в условиях муниципальной реформы и разграничения доходных и расходных полномочий//Региональная экономика: теория и практика. 2008. – № 1. – С. 47– 57.

5. Меркулов П.А., Малик Е.Н. Развитие государственного управления в России через систему подготовки кадров//Управленческое консультирование. 2016. – № 4 (88). – С. 8– 13.

6. Отчет губернатора Воронежской области о результатах и деятельности правительства Воронежской области за 2009–2013 гг. – Воронеж, 2014.– 52 с.

7. Шедий М.В. Общественный антикоррупционный контроль как механизм противодействия коррупции // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. – № 2. – С. 123– 130.

1. Gordeev, A.V. (2016) Obespechenie effektivnogo vzaimodeistviia organov gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniia Voronezhskoi oblasti [Ensuring the effective interaction between the state and local authorities of the Voronezh region] // Vlast' [The Power]. – №1.– P.7–11.(In Russ.)

2. Grazhdanskoe obshchestvo: sostoianie i perspektivy razvitiia v Voronezhskoi oblasti [Civil society: state and prospects of development in the Voronezh region]: monografiia / Pod red. L.N. Alisovoi, R.I. Mel'nikovoi, V.I. Seliutina. – Voronezh: IPTs «Nauchnaia kniga», 2016.–364p.(In Russ.)

3. Voronezhskii statisticheskii ezhegodnik [Voronezh Statistical Yearbook]. Stat. sb. – Voronezhstat, 2015. – 312 p. (In Russ.)

4. Kul'kova, V.Iu. (2008) Analiz sostoianiia biudzhetov munitsipal'nykh obrazovanii v Respublike Tatarstan v usloviiakh munitsipal'noi reformy i razgranicheniia dokhodnykh i raskhodnykh polnomochii [Analysis of the state of municipal budgets in the Republic of Tatarstan in terms of municipal reform and the distribution of revenue and expenditure responsibilities] // Regional'naia ekonomika: teoriia i praktika [Regional Economy: theory and practice]. – № 1. – P. 47 – 57. (In Russ.)

5. Merkulov, P.A., Malik, E.N. (2016) Razvitie gosudarstvennogo upravleniia v rossii cherez sistemu podgotovki kadrov [Development of public administration in Russia through a system of training] // Upravlencheskoe konsul'tirovanie [Management Consulting]. – №4(88).–P.8–13.(In Russ.)

6. Otchet gubernatora Voronezhskoi oblasti o rezul'tatakh i deiatel'nosti pravitel'stva Voronezhskoi oblasti za 2009–2013 gg [Report of the Governor of the Voronezh region on the results and activities of the Government of the Voronezh region for 2009-2013]. –Voronezh, 2014–52 p.(In Russ.)

7. Shedii, M.V. (2014) Obshchestvennyi antikorruptsionnyi kontrol' kak mekhanizm protivodeistviia korruptsii [Public anti-corruption monitoring mechanism as an anti-corruption] // Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk [Central Russian Journal of Social Sciences]. – № 2. – P. 123 – 130. (In Russ.)