



**Л. Храмцова**

## Децентрализация и формирование устойчивых местных сообществ

Электронный ресурс

URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/Hramzova\\_47.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Hramzova_47.pdf)

Перепечатка с сайта Московской школы  
политических исследований  
<http://msps.ru>

сообществ, неважно в виде ли коротеньких историй, появлявшихся на YouTube, или жалостливых выступлений ветеранов войны в Ираке и людей, лишившихся работы, они демонстрировали потенциал Интернета для развития гражданской журналистики. Точно так же интерактивность стала неотъемлемой компонентой и для телевидения, например для разнообразных ток-шоу, где зрители сами определяют, кто из участников лучше танцует, поет или просто лучше выглядит. Так что избиратели теперь имеют гораздо большее право голоса, чем у них было раньше, когда им приходилось ограничиваться приватными кабинками для голосования.

Мне кажется, что гул новых голосов в Интернете пока еще не может заглушить потребность в повествованиях, сделанных профессионалами. По забавному стечению обстоятельств именно Джон Берт, создатель «Мира по выходным», будучи генеральным директором ВВС, сделал очень большую ставку на Интернет. В результате ВВС стала ведущим игроком на очень большом количестве сегментов Интернет-рынка. Например, основным источником информации для британских студентов, политиков, ученых, бизнесменов и просто граждан сейчас является новостной сайт ВВС, а страницу ВВС в качестве домашней использует самый большой процент британских пользователей Интернета.

Если же говорить о современном телевидении вообще, то даже сейчас, когда аудитория принимает интерактивное участие в передачах, объем зрительского внимания достаточно низок, а передачи типа «Мира по выходным» практически невозможны, вполне реально создавать серьезные и конкурентоспособные программы. Так, например, своеобразный и харизматичный мэр Лондона Борис Джонсон недавно снял интеллектуальный двухсерийник про ислам и Запад, очень симпатичный шотландский профессор Нил Фергюссон — серию тематических передач про роль денег в мире экономики (успев как раз к экономическому кризису), а еще один прекрасный ученый Беттани Хьюз — живые и интеллектуальные передачи про древнюю Спарту. Во всех этих великолепных передачах, как и в некоторых других, можно уловить некоторый общий фактор — это, конечно же, фактор знаменитости, который я критиковал ранее. Изысканный, оригинальный и продуктивный анализ сейчас получается, только если подобрать правильного ведущего, найти подходящий стиль, а также дать зрителю ощущение, что эта передача является «событием» в мире телевидения. Теперь не обязательно в каждом сюжете находить героя, новыми героями становятся сами телеведущие.

И наконец, новые возможности донесения информации о текущих событиях — через блоги и социальные сети — стали прекрасной и обнадеживающей опорной точкой для нашей демократии. Гражданская журналистика производит кучу банальностей, но и здесь можно отыскать много ценного. Мы видим новые политические сети и сообщества, создающиеся вне наших стран. Со временем мы будем видеть все больше и больше русских комментаторов, переворачивающих с ног на голову британские интерпретации американских блогов.

*Перевод с английского  
Александра Шмелева*

## Децентрализация и формирование устойчивых местных сообществ

*В этом мире ничего не станет  
действительным, если оно не станет  
действительностью на местном уровне.*

Г. Честертон

### Постиндустриальное общество и децентрализация

В эпоху становления постиндустриального информационного общества и глобализации экономики, политики, социальной жизни институты государственного и общественного управления вынуждены приспособляться к происходящим изменениям и искать новые формы и методы работы с местными сообществами.

Выступления экспертов на третьем Летнем университете демократии в Страсбурге показали, что в странах Евросоюза большое внимание уделяется местному самоуправлению и широкому общественному участию в решении местных проблем. В Евросоюзе говорят о «soft and hard power» — о мягкой и жесткой (централизованной) власти. Местное самоуправление (МСУ) — это форма мягкой власти, когда к процессу принятия решений привлекаются жители территории проживания\*. Самоуправление развивается благодаря децентрализации власти в процессе делегирования местным сообществам полномочий по формированию органов управления и регулированию жизни территорий. Интересы муниципальных образований рассматриваются при этом как равноправные, а не подчиненные государственным интересам.

Децентрализация власти дает возможность теснее увязать публичные услуги с местными потребностями и создать более ответственную систему местного управления. Те, кто принимает решения, видят их результат, что позволяет точнее оценивать реальные последствия решений, способствует более эффективному распределению ресурсов и удовлетворению общественных интересов и каждого человека в отдельности, благодаря чему граждане могут увидеть



*Лилия Храмцова,  
председатель совета  
городской общественной  
организации  
«В будущее вместе»  
(Новосибирск)*

\* См.: *Third Summer University for Democracy «Governance, power and democracy»*, July, 2008. Council of Europe, Strasbourg.

непосредственное их воздействие на свою жизнь и получить мотивацию для участия в общем процессе управления.

Негативный момент децентрализации состоит в том, что местное самоуправление часто испытывает трудности в связи с отсутствием достаточного опыта администрирования и из-за слабого контроля со стороны общественности. Кроме того, децентрализация может уменьшить возможности перераспределения ресурсов между разными частями страны.

Тем не менее очевидно, что в постиндустриальном обществе децентрализация власти и местное самоуправление будут развиваться, хотя в российских условиях столь же очевидна необходимость в его структурной модернизации не только для обеспечения действия конституционных принципов организации публичной власти, но и для того, чтобы вовлечь население в решение региональных, локальных проблем.

#### **Роль институтов гражданского общества в формировании местных сообществ и развитии местного самоуправления**

Важную роль в формировании и развитии местных сообществ играют институты гражданского общества, являющиеся основой местного самоуправления.

В постиндустриальных странах на принятие властных решений заметное влияние оказывают транснациональные, национальные, местные неправительственные организации (НПО), активно участвующие в решении проблем здравоохранения, общего развития территорий, образования, защиты окружающей среды и т.д. НПО представляют собой организованные группы населения, четко идентифицирующие себя с целевыми сообществами граждан, интересы которых они защищают и реализуют.

Мировая практика показала, что можно резко повысить эффективность местного самоуправления, передав часть его функций некоммерческим организациям. Выяснилось, что это дешевле, проще, качественнее, не говоря уже о вовлечении все большего числа людей в социально полезную деятельность.

Каково же состояние дел в российском обществе? Насколько готовы наши местные власти, местные сообщества, российские НПО к новым реалиям жизни? Что такое местные сообщества в наших российских условиях?

Грустная констатация состоит в том, что в настоящее время в России институты гражданского общества не играют практически никакой роли в модернизации местного самоуправления. Это обусловлено как сопротивлением властей, которые явно не заинтересованы в участии общества в своих делах, так и отсутствием мотивации самих структур гражданского общества. Они слабо интегрированы в процесс принятия решений, и это в немалой степени проблема самих НПО.

Характер российских общественных организаций довольно неоднороден. Например, организации федерального уровня в большинстве своем занимаются анализом федеральных общественных проблем, государственной политики и выработкой соответствующих рекомендаций. Сюда же относятся разные фонды и ресурсные центры, которые являются посредниками между донорами и низовыми общественными организациями. Большая часть сотрудников таких организаций — эксперты из преподавательской и научной среды, бывшие политические деятели и чиновники разных уровней. Такие организации имеют слабую связь с населением, ориентируясь прежде всего на государственные органы власти. Их помощь в развитии местных сообществ может заключаться в разработке методологических мате-

риалов и продвижении нормативно-правовых документов.

К этой же группе можно отнести межрегиональные НПО, которые уже давно не работают напрямую с низовыми общественными структурами и больше занимаются консалтинговой деятельностью. В результате уровень доверия общественных организаций к ним снижается.

Вторая группа неправительственных организаций включает организации регионального и муниципального уровня. Большая часть их занимается социальной работой: помощью инвалидам, больным и т.п., то есть конкретными узкоспециальными вопросами (например, реабилитацией инвалидов). Такие организации, безусловно, выполняют большой объем нужной работы, но едва ли можно ожидать от них решения крупных насущных проблем общества.

В регионах есть организации, созданные по территориальному признаку, — жилищные НПО, товарищества собственников жилья, органы территориального общественного самоуправления (ТОСы) и другие. Они создаются при поддержке местных властей, и их деятельность заключается в представлении и реализации локальных интересов населения (починить крышу, обустроить двор и др.), хотя предполагалось, что через “дворовую” активность люди выйдут на уровень более широкого участия в управлении территорией. Увы, этого не произошло. Для ТОС и иных жилищных НПО главный вопрос — это вопрос кадров. Большинство активистов ТОС — люди предпенсионного и пенсионного возраста, они не обладают необходимыми навыками управленческой работы, мобилизации населения.

Кроме этого, деятельность региональных и муниципальных НПО существ-

венно осложняется из-за истощения источников финансирования по сравнению с девяностыми годами, связанное прежде всего с постепенным уходом из России иностранных фондов и

#### *В России институты гражданского общества не играют практически никакой роли в модернизации местного самоуправления*

началом государственного финансирования НПО. В регионах и на муниципальном уровне постепенно развивается опыт грантов и социального заказа. Однако процесс получения бюджетных средств некоммерческими организациями носит недостаточно открытый, коррупционный характер, в него вовлечено незначительное число организаций. Больше других страдают при этом небольшие организации, непосредственно оказывающие помощь нуждающимся людям или способствующие развитию взаимопомощи граждан.

Среди организаций, финансируемых властью, — прежде всего общества ветеранов войны и труда, инвалидов и т.п. Перечисление денег осуществляется на проведение ими в основном организационных мероприятий и предоставление социальной помощи. Контроль за деятельностью этих общественных организаций также затруднен ввиду неопределенности обязательств их членов.

В последнее время в регионах создаются организации так называемого общего развития. Их количество невелико и, как правило, они тоже связаны с органами власти. Такие организации создаются прежде всего для получения федеральных и иных финансовых поступлений (например, гранты Общественной палаты при Президенте РФ). Благодаря деятельности таких НПО «построение гражданского общества» превратилось в хорошо оплачиваемый



Моника Сосновска. Входная дверь. 2003

бизнес: надо только иметь хорошие отношения с руководством области и уметь писать заявки.

Негативным моментом существования таких организаций является то, что:

— они стягивают большие ресурсы, которые идут в регионы «на построение гражданского общества и развитие местных инициатив»,

— социальный эффект от их деятельности невелик,

— постепенно возрастает недоверие населения к другим общественным объединениям.

Таким образом, сегодня на местном уровне так и не возникли институты и организации гражданского общества, которые могли бы представлять интересы граждан и мобилизовать население на территории проживания для решения действительно актуальных проблем.

#### Развитие местного сообщества

*Организация местного самоуправления.* Оптимальной, на мой взгляд, следует считать такую организационную структуру муниципальных властей, которая позволяет при решении проблем максимально учитывать интересы и мнения местных сообществ.

При этом подчеркну, что территориальное общественное самоуправление не заменяет территориального муниципального управления. Муниципальное управление как деятельность, осуществляемая профессиональными служащими, имеет свою цель — организацию производства, размещения и развития производительных сил. Поэтому имеет смысл развивать общественные структуры на уровне местного сообщества в более широкой форме, которую закон не запрещает. Общественные структуры, которые люди могут сами создавать на уровне местного сообщества, это и есть общественное самоуправление.

Но для этого необходимы радикальные меры, чтобы ситуация повернулась в сторону инициативных граждан и активных НПО. А именно — реорганизация существующих отделов по связям с общественностью и отделов по делам молодежи в муниципальных органах власти, учитывая, что разовые мероприятия, которые они организуют (круглые столы, форумы, конференции), проводятся в основном ради отчетности. Поэтому предлагается закрыть эти отделы, а высвободившиеся ресурсы (помещения, оргтехнику, деньги) использовать для создания Центров местных сообществ, где могут работать представители местных НПО. Для поддержания работы Центра нужны 2–3 ставки. Далее вместо отделов по связям с общественностью и по делам молодежи может быть создан Общественный совет территории, куда включаются представители всех местных НПО, а также депутаты и их представители, который в свою очередь выбирает оргкомитет на оплачиваемой основе на срок не более одного года. Члены оргкомитета — это социальные антрепренеры или модераторы на территории проживания. Их функция — проведение мероприятий с вовлечением населения данной территории, а также выявление местных проблем и внесение предложений по их решению. Совместное планирование легче осуществлять на уровне сообщества, где личному общению или взаимодействию не мешает расстояние. Это позволит полнее учитывать интересы разных групп и, следовательно, повысить качество принимаемого решения. Ежегодная ротация позволит при этом всем представителям местных НПО поработать в оргкомитете, участвуя в проведении мероприятий на уровне местного сообщества и реализуя определенный набор социальных технологий, которыми владеют их организации.

Важно установить процесс, гарантирующий подотчетность и ответствен-

ность оргкомитета перед местным сообществом. Регулярная смена оргкомитета поможет вовлекать в процесс принятия решений все большее число жителей. Оргкомитет должен проводить отчетные встречи и в идеале они должны заканчиваться четким решением по поводу дальнейших действий. Деятельность Общественного совета можно считать эффективной тогда, когда озвученные общественностью проблемы войдут в повестку работы лиц, принимающих решения по бюджету, а заявленные потребности определенных социальных групп будут учитываться при принятии решений.

Важным направлением формирования благоприятной атмосферы для развития общественного самоуправления является создание соответствующей информационной среды: информирование населения о планах и программах, принятых и реализуемых муниципалитетом и Общественным советом, о возможности участвовать в этих программах, планах, проектах. В каждом местном сообществе должен присутствовать минимальный набор информационных атрибутов эффективного информирования: свой сайт, местная газета, наличие «обратной связи» с населением.

*Предложения по финансовому обеспечению деятельности местного сообщества.* Органы местного самоуправления являются структурой, оказывающей муниципальные услуги населению с учетом разнообразия потребностей данной территории. Практика показывает, что МСУ не может эффективно решать вопросы местного значения, так как должно учитывать социальные и политические факторы.

Между тем муниципальные органы власти могут полностью отказаться от обязательств по предоставлению муниципальных услуг. Управление муниципальными службами (ЖКХ, строительство и т.п.) может осуществляться как

управление коммерческими проектами, что повысит их эффективность. Социальные и политические составляющие работы органов местного самоуправления следует перенести в целевые программы. Сделать это органы местного самоуправления могут с помощью муниципального заказа. МСУ следует оставить за собой право устанавливать стандарты, определять условия, нести ответственность за заключенные контракты. В результате этого снизятся неэффективные траты.

Большую роль в сфере оказания услуг и выполнения социального заказа может сыграть развитие сектора негосударственных организаций социальной направленности, работающих на уровне местного самоуправления. В этом случае социальная политика получила бы шанс осуществляться усилиями большинства граждан, их объединениями и НПО, а не муниципальными служащими при пассивности большинства граждан, как это происходит сейчас. Переход к этому невозможен без внедрения современных методов оценки деятельности социальных служб и внедрения целевых социальных программ в повседневную практику региональных и муниципальных органов власти.

В настоящее время ведущая роль в формировании целевых программ принадлежит муниципальной администрации, поскольку за ней закреплено право отбора проблемы и принятия решений о разработке программы, утверждение заказчика, осуществление реализации и организации контроля над исполнением.

На мой взгляд, решение конкретных локальных проблем возможно через формирование и реализацию целевых программ, разработанных Общественным советом (о чем говорилось выше), который представляет местное сообщество. Целевая программа по решению социальных и иных проблем дан-

ной территории должна стать продуктом «общественного согласия», основанным на поддержке всего местного сообщества. Это позволяет в полной мере использовать интеллектуальный и организационный потенциал муниципального образования, а также обеспечивает легитимность программы, ее устойчивость во времени и независимость от смены муниципальной власти. Целевые программы, разработанные при участии общественности, могут быть важным аргументом и поддержкой для муниципальных властей при получении финансирования из регионального бюджета. Если люди сами разработали программу, то они будут участвовать в ее исполнении, а значит, контролировать финансовое обеспечение программы. Принятые региональные законы «О целевых программах» позволят на основе конкурса вовлекать НПО в реализацию целевых программ.

Для эффективной их реализации необходимо разработать и закрепить решением представительного органа местного самоуправления критерии отбора разработанных программ исходя из оценки их общественной значимости и общественной полезности. Методика отбора проектов может быть основана как на количественных, так и на качественных критериях их оценки.

*Решение кадрового вопроса.* Кадры решают все, особенно когда стоит вопрос о реальной децентрализации.

Консолидация и общественная активность граждан зависят от хорошего руководства. Лидеры должны уметь справиться с многочисленными задачами: от организации работы на уровне местного сообщества до проведения собраний и лоббирования интересов. Местным активистам нужно внедрять новые формы работы в местном сообществе. Одно из главных направлений — установить каналы коммуникации с населением. Обращение к людям с вопроса-

ми о том, что они думают, что для них важно и что они хотят делать — путь вовлечения людей в процесс. Даже в малоимущих сообществах люди не любят, когда кто-то за них решает, в чем они нуждаются и как они должны думать. Необходим диалог, действия, направленные на расширение общественных полномочий и развитие гражданственности.

Практика показала, что активисты с хорошим уровнем знаний и массовой поддержкой населения являются более успешными специалистами, чем профессиональные служащие. Низкая профессиональная компетентность муниципальных чиновников практически всегда сводит на нет все действия обществу, так как бюрократия по определению не способна реформировать себя.

Наши предложения:

В муниципальные органы власти надо привлекать молодые кадры, которые имеют опыт работы в общественных организациях. А для этого необходим доступ к вакансиям в муниципальных органах власти для желающих претендентов. Все процедурные мероприятия в процессе проведения конкурса на вакантную должность должны публиковаться на сайте администрации.

Необходимо ввести правило, согласно которому каждый муниципальный служащий обязательно должен отработать 1–2 месяца в год в профильной общественной организации, чтобы он узнал нужды и потребности местного сообщества, что позволит ему в дальнейшем принимать взвешенные решения.

Необходимо проводить кадровую ротацию для органов любого уровня муниципальной власти. Это уменьшит потенциал административного ресурса. Периодичность ротации и все требования как к претендентам, так и к лицам, исполняющим соответствующие обязанности, должны быть установлены законодательно и опубликованы.