



УДК 332.146

ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

А. Ф. Соколов

Волгоградский государственный университет
E-mail: confvolsu@yandex.ru



В статье обсуждаются вопросы практической реализации в Волгоградской области новой формы самоорганизации населения – территориального общественного самоуправления. Рассмотрен положительный опыт региона, который доказывает его жизнеспособность. Главной особенностью реализуемых в области проектов является внедрение дистанционного интерактивного управления и управления в рамках административно-гражданского партнерства.

Ключевые слова: государственное и муниципальное управление, самоорганизация населения, административно-гражданское партнерство.

A. F. Sokolov

Experience the System of Territorial Public Self-Government in the Volgograd Region

In this article are discussed questions of the practical realization in the Volgograd region a new self-government form – territorial public self-government. There was described a positive experience of the region, that prove its viability. The reigning feature of projects under development in the region is implementation of a distant interactive government and administration under administrative-civil partnership.

Key words: state and municipal management, self-organization of population, administrative-civil partnership.

В современных условиях становления и развития гражданского общества в России важными элементами местного самоуправления являются инициатива граждан и самоорганизация населения. Одной из массовых форм такой самоорганизации населения по месту жительства выступает территориальное общественное самоуправление. Под территориальным общественным самоуправлением (ТОС) понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения¹.

ТОС – максимально приближенная к населению и исключительно гибкая форма участия граждан в местном самоуправлении – сочетает в себе прямое волеизъявление граждан². Территориальное общественное самоуправление по своим качественным характеристикам является очень важным каналом, обеспечивающим взаимодействие местного самоуправления как формы публичной власти с гражданским обществом³.

Качественное отличие ТОС от других общественных институтов (общественных объединений, товариществ собственников жилья, политических партий) состоит в целях создания – для ТОС это в первую очередь реализации собственных инициатив по вопросам местного значения. Эта форма имеет ряд особенностей: возникает только там, где есть инициатива граждан; отличается многообразием своих уровней (подъезд многоквартирного жилого дома, многоквартирный жилой дом, группа жилых домов, жилой микрорайон, сельский населенный пункт, не являющийся поселением, и иные части территории проживания граждан); может иметь статус юридического лица. Основная задача данных объединений – обеспечение условий, при которых каждый человек будет иметь реальную возможность влиять на процесс выработки и принятия решений органами и должностными лицами местного самоуправления.

Процесс формирования ТОС в Волгоградской области начался в 1998 г. Все началось с поиска эффективных механизмов управления регионом. Для достижения этой цели была создана творческая команда. В течение нескольких лет она работала на территории практически всех муниципальных образований, занимаясь исследованием, обучением, постановкой локальных экспериментов. Особое внимание уделялось проведению кадровой диагностики на способность к управлению и профотбору будущих лидеров. Поэтому к вступлению в действие 131 ФЗ уже была готова к повсеместному внедрению инновационная модель местного управления Волгоградской области. В этой модели наряду с двумя уровнями местного самоуправления присутствовал и третий – местные сообщества, ключевым звеном в которых выступали организации территориального общественного самоуправления.

Рабочей группой проанализирован опыт создания и функционирования ТОС в российских регионах с начала 90-х гг. прошлого столетия, то есть с момента образования новой России. Все наработанные эффективные инструменты организации ТОС были учтены с корректировкой на специфику нашего воспитания, образования и традиций, уровень развития, готовность кадров, вектор общественного мнения и менталитет народов, проживающих на той или иной территории.



Государственная власть, законодательно делегируя на места многочисленные полномочия и обязанности и тем самым продвигая общество к демократии, должна обеспечить грамотное управленческое и финансовое сопровождение этих процессов по всей вертикали управления.

В Волгоградской области деятельность территориального общественного самоуправления рассматривается не обособленно, сама по себе, а в контексте равноправного участия в этом партнерстве. Организация ТОС носит не локальный, а повсеместный (массовый) характер с безусловным сохранением принципов самоорганизации и самоуправления, то есть непосредственного народовластия.

2000 ТОС, объединяющих 1 млн 17 тыс. жителей региона (39%), из которых 1030 являются юридическими лицами, располагаются на территориях всех 453 поселений и 6 городских округов⁴. Они являются неотъемлемым элементом инновационной модели партнерства – местного управления, – участником всех его социальных программ, непосредственно ориентированных на формирование здорового и счастливого образа жизни человека и сопутствующей этому образу среды обитания. Это огромный общественный ресурс.

Задача организации всемерного содействия со стороны органов государственной власти укреплению и развитию процессов гражданской активности, стимулированию деятельности некоммерческих организаций, так называемого третьего сектора экономики, выходит на первый план. Ведь ключевая «точка роста» гражданского общества – это прежде всего региональные проблемы и региональный, корпоративный патриотизм, ощущение личной ответственности за происходящее на твоей малой родине.

В Волгоградской области эффективно внедряется в рамках реформы местного самоуправления системный инновационный проект (СИП) «Местное управление Волгоградской области»⁵. Вектор его целеполагания направлен на внедрение моделей партнерства в управление территориями, построение развитого гражданского общества и повышение качества жизни населения. Изучение, разработка, апробация и крупномасштабное внедрение этого проекта, системы его государственного сопровождения и поддержки на территориях региона проводятся в течение вот уже 13 лет.

СИП состоит из трех подпроектов, организационно дополняющих друг друга и работающих как единый управляющий организм:

подпроекта «ТОС по-сталинградски», предмет – повсеместное формирование и развитие ТОСовского движения на территории Волгоградской области;

подпроекта «Административно-гражданское партнерство», главное звено в СИП, предмет –

внедрение в практику управления территориями модели делового и социального партнерства административной власти, гражданского общества и бизнеса (местное управление в форме местного управленческого сообщества);

подпроекта «Электронное управление», предмет – внедрение дистанционного интерактивного самоуправления и управления в рамках административно-гражданского партнерства, функционирование интернет-холдинга сообщества.

Системный инновационный проект (СИП) «ТОС по-сталинградски» имеет свой сайт «Голос ТОС Сталинграда» и ТОСовское электронное правительство.

Рассмотрим принципиальные отличительные особенности содержания и управления СИП, его подпроектов, деятельности ТОС, роли органов государственной власти, местного самоуправления, бизнеса в партнерстве, а также факторы и формы их успешной реализации.

1. Государственная власть, законодательно делегируя на места многочисленные полномочия и обязанности и тем самым продвигая общество от тоталитаризма к демократии, должно обеспечить грамотное управленческое и финансовое сопровождение этих процессов по всей вертикали управления. Руководствуясь п. 2 ст. 33 131 ФЗ, в соответствии с которым госорганы и органы МСУ обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении им местного самоуправления, губернатор Волгоградской области со своей командой пошел значительно дальше. Вместо формального содействия он инициировал интеграцию усилий по всей вертикали управления, начиная со своего уровня власти. Главным руководителем СИП стал не госчиновник, а гражданское лицо, одновременно ставшее советником губернатора по вопросам управления. Притом губернатор предоставил руководителю СИП широкие управленческие полномочия и высокую степень профессиональной творческой свободы по всей вертикали партнерских отношений.

2. Деятельность ТОС рассматривается не обособленно, сама по себе, а в контексте равноправного участия в партнерстве административной власти, гражданского общества и бизнеса в границах каждого территориального общественного самоуправления, и это партнерство, в свою очередь, составляет систему местного управления.

3. Основной целью деятельности ТОС является повышение качества жизни граждан, построение развитого (инновационного) гражданского общества, а не просто инициативное решение насущных проблем и отдельных вопросов местного значения.

4. Если под прицелом административной власти находятся прежде всего создание и поддержка благоприятной и благополучной среды обитания,



то ТОС отвечает в первую очередь за образ жизни граждан, придерживаясь организационного принципа «дойти до каждого».

В этом заключается суть функционального распределения и дополнения управленческих усилий административной и гражданской власти в рамках сложившихся партнерских отношений.

5. В масштабах Волгоградской области организация территориального общественного самоуправления носит не локальный, а повсеместный (массовый) характер с безусловным сохранением принципов самоорганизации и самоуправления, то есть непосредственного народовластия.

ТОС повсеместно по своей инициативе взяли на себя внедрение системы «коротких шагов», которая заключается в разработке, организации и исполнении малых целевых программ, выступающих организационной основой (материально-технической базой) для массового внедрения технологий (правил) здорового и счастливого образа жизни граждан.

6. Партнерами территориального общественного самоуправления являются:

органы местного самоуправления поселений и городских округов, которые принимают соответствующие нормативные правовые акты, определяя порядок выделения необходимых средств из местного бюджета на осуществление территориального общественного самоуправления, заключают договоры с ТОС об осуществлении совместных действий при реализации целевых программ, осуществляют финансовые расчеты в интересах ТОС – неюридических лиц;

органы местного самоуправления муниципальных районов, осуществляющие организационное и методическое сопровождение деятельности ТОС;

управление по работе с территориями и полномочные представители в 10 территориальных округах аппарата главы администрации Волгоградской области совместно с отраслевыми комитетами и управлениями администрации области, осуществляющие организацию проведения и круглогодичную экспертизу областных конкурсов «Лучшее территориальное общественное самоуправление года», «Лучшая местная администрация по работе с ТОС», смотры-конкурсы за право носить почетные звания Волгоградской области «Образцовый ТОС» и «Лидер ТОС», а также обеспечивающие организационно-консалтинговое сопровождение и содействие деятельности территориальных органов госвласти, партнерства в целом и отдельных его участников, проводя до 200 дней в году на местах в разъездном режиме работы;

хозяйствующие субъекты, учреждения, другие некоммерческие организации, принимающие участие в реализации целевых программ, работе

центров творческой и социально значимой активности при ТОС.

7. Организационная структура ТОС базируется на создании командной культуры управления. Внедрение командных технологий значительно увеличивает массовость и вызывает своеобразный подъем гражданской активности людей, результат которого определяется не сложением, а умножением их усилий.

В структуре ТОС Волгоградской области широко используется два вида команд:

формальные (обязательные) команды, представляющие собой центры социально значимой активности территориального общественного самоуправления, – уличные и домовые комитеты, гражданские отряды в составе ДНД (ГОТОС) и МКД, добровольные пожарные дружины, временные трудовые коллективы (ВТрК) при ТОС и т. п. В этих командах используются принципы самостоятельности, дополнения, взаимозаменяемости и единоначалия;

неформальные (произвольные) команды, представляющие собой центры творческой активности территориального общественного самоуправления, – клубы (союзы, содружества) детско-юношеские, ветеранские, здорового и счастливого образа жизни, досуговые, по интересам, временные творческие коллективы (ВТвК) при ТОС и т. п. В этих командах используются принципы самоорганизации, самоуправления, партнерства, наставничества, подотчетности перед советом ТОС.

Таким образом, внутренняя среда ТОС Волгоградской области (рисунок) характеризуется трехуровневой структурой управления (собрание, конференция – совет ТОС, – формальные и неформальные команды), а внешняя среда – партнерством по вертикали (государственная и муниципальная власть) и по горизонтали (бизнес, учреждения и сообщества).

8. Механизм финансовой поддержки деятельности ТОС из областного бюджета направлен на мотивацию эффективной долговременной работы по всему комплексу проблем среды обитания и образа жизни, исключая какую-либо уравниловку. С этой целью областной конкурс «Лучшее территориальное общественное самоуправление года» проводится по 11 номинациям и абсолютному первенству, пятиместному распределению победителей в каждой номинации. Призовой фонд данного конкурса в 2006 г. составлял 30 млн руб. (в счет бюджета 2007 г.), в 2007 г. – 65 млн руб. (в счет бюджета 2008 г.), в 2008 г. – 120 млн руб. (в счет бюджета 2009 г.), в 2009 г. – 150 млн руб. (в счет бюджета 2010 г.). На конкурс 2010 г. в трехлетнем годовом бюджете (в счет бюджета 2011 г.) запланировано 170 млн рублей.

9. Для работы с общественными кадрами территориального общественного самоуправления создана передвижная школа управления «Лидер-инкубатор». В рамках этой школы с вы-

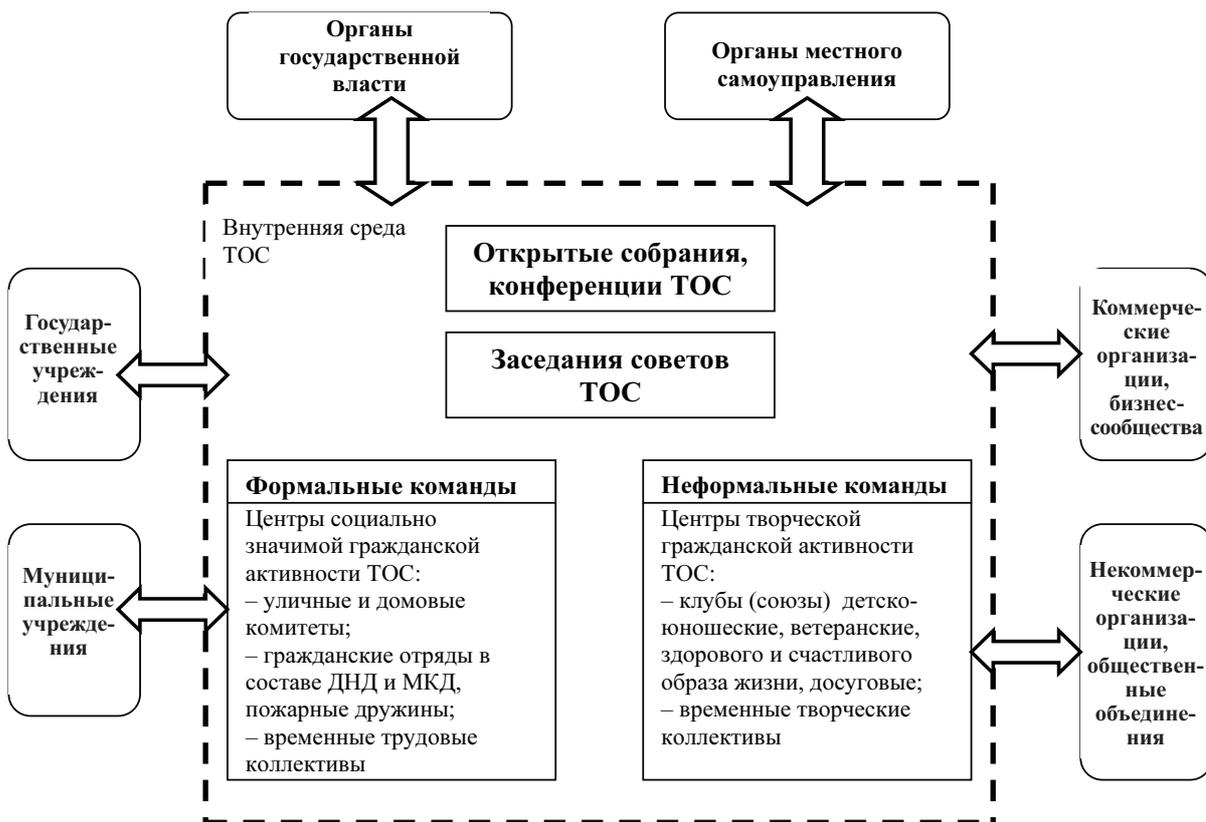


Схема структуры управления (внутренняя среда) и взаимодействия ТООС (внешняя среда) Волгограда

ездом на территории проводятся постоянно действующие курсы групповых и индивидуальных консультационных занятий с руководителями, сотрудниками и активистами местного и территориального общественного самоуправления. Курсы проводятся в интерактивной форме в условиях непосредственного соединения теории и практики.

10. Важным элементом СИП является дистанционное (электронное) интерактивное управление. С этой целью создан гражданский интернет-сайт «Голос ТООС Сталинграда». На его базе образован интернет-холдинг, включающий головной сайт и 1351 дочерний сайт (электронных страниц ТООС), а также электронный форум, состоящий из большой группы многофункциональных подфорумов. Через свои электронные страницы ТООС участвуют в областном конкурсе «Лучшее ТООС». На сайте развернута работа ТООСовского электронного правительства.

10. Выработку общей идеологии организации местного управления, партнерства административной власти, гражданского общества и бизнеса, работу передвижной школы управления, проведение курсов, диагностики кадров, соцопросов, управленческого и методического сопровождения, электронного управления по поручению главы администрации Волгоградской области осуществляет ЗАО «Учебно-консалтинговый центр «Руководитель»». Организацию выездных

консультационных занятий, управленческое сопровождение этот центр проводит совместно с территориальной системой управления аппарата главы администрации Волгоградской области и ее отделами по работе с муниципальными образованиями (полномочными представителями губернатора), администрацией муниципальных районов и городских округов.

11. Принципиальнейшим условием эффективности работы СИП является организационная и финансовая поддержка гражданской активности со стороны законодательной и исполнительной власти региона. В свою очередь, эффективность такой поддержки во многом зависит от правильно подобранных и профессионально используемых технологий управленческого консультирования и сопровождения, стимулирующих инициативу и творчество. Таким образом, в Волгоградской области накоплен положительный опыт организации территориального общественного самоуправления, который свидетельствует о том, что это достаточно эффективная форма самоорганизации населения. Однако становление новой модели местного самоуправления в России представляет собой сложный и длительный процесс. Муниципальная реформа еще далека от своего завершения, требуется доработка нормативно-правовой базы местного самоуправления, предстоит большая работа по ее реализации на практике.



Примечания

- ¹ См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. № 202, 8 октября 2003 г.
- ² См.: Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под общ. ред. В. И. Шкатулла. М., 2006.

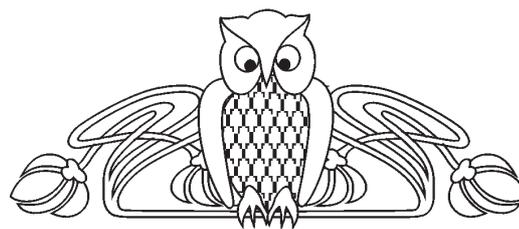
- ³ См.: Уваров А. А. Местное самоуправление и гражданское общество // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 15. С. 25.
- ⁴ См.: Электронная статистика ТОС. URL: <http://www.golostos.ru/index.php?page=elstatos> (дата обращения: 23.05.2011).
- ⁵ См.: Дмитриев С. М. Системный инновационный проект (СИП) «ТОС по Сталинградски» – состояние на 1.01.2010 URL: <http://ja-grazhdanin.ulgov.ru/news/sistemp> (дата обращения: 23.05.2011).

УДК 004:33

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) НУЖД В УСЛОВИЯХ ИНФОРМАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ

Е. В. Красильникова

Поволжский институт им. П. А. Столыпина – филиал РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, г. Саратов
E-mail: ok-russia@yandex.ru



В статье определяются характеристики процесса обеспечения государственных (муниципальных) нужд в условиях информационной экономики. Выявляются проблемы (управленческие риски), препятствующие достижению качества процесса размещения заказов и качества его результата на разных этапах закупочного цикла. Обосновываются необходимость оптимизации действующей институциональной модели размещения заказов на основе формирования федеральной контрактной системы, задачи и механизмы повышения эффективности управления обеспечением государственных (муниципальных) нужд.

Ключевые слова: обеспечение государственных (муниципальных) нужд, электронное информационное пространство, электронный аукцион, управление процессами размещения заказа, закупочный цикл, федеральная контрактная система.

The Improvement of Public Requirements Satisfaction Management in Conditions of Information Economy

E. V. Krasilnikova

The author defines the characteristics of public requirements satisfaction process in modern conditions of information economy. The factors (managerial risks) preventing the achievement of public purchases process and its result quality on different stages of purchasing cycle are revealed. It is pointed out to the necessity of modern public purchases institutional model optimization on the basis of federal contract system. The article shows the mechanism of public purchases management efficiency rise.

Key words: public requirements satisfaction, e-information community, e-auction, public purchases process management, purchasing cycle, federal contract system.

С середины 1990-х гг. и по сегодняшний день в Российской Федерации происходит становление и динамичное развитие такого неотъемлемого института современной смешанной социально ориентированной экономики, как институт государственного (муниципального) заказа, размещаемого в целях обеспечения государственных (муниципальных) нужд. Под государственными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджета субъектов РФ и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков (в том числе и для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе и для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация (федеральные нужды), либо потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе и для реализации региональных целевых программ. Аналогичным образом определяются муниципальные нужды¹. Некоторые итоги размещения заказов за последние годы отражены в табл. 1.