РАЗВИТИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ

ВАК: 08.00.05 ГРНТИ: 10.16.03

В.В. Зеленцов
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Новосибирск, Россия
AuthorID: 963596

АННОТАЦИЯ:
Местное самоуправление должно основываться на активном включении граждан в решение значимых локальных проблем муниципалитетов, пространство которых формирует навыки демократического участия населения в публичном управлении.

На современном этапе наблюдается постепенное изменение парадигмы взаимодействия населения с органами местного самоуправления, нацеленного на выстраивание институциональной структуры гражданской самоорганизации на муниципальном уровне. В российских муниципальных образованиях стоят задачи создания эффективно действующих институтов общественного участия в местном самоуправлении, повышения их роли в выработке управленческих решений по социальным, экономическим и иным общественно значимым вопросам. Однако решение этих важных задач невозможно без взаимодействия между различными секторами общества (муниципальной властью, бизнесом и обществом), для чего требуется найти некие универсальные инструменты и механизмы, которые бы помогли раскрыть и реализовать имеющийся потенциал участия населения в местном самоуправлении.

Существующие нормативно закреплённые формы общественного участия в местном самоуправлении должны быть системно изучены и проанализированы экспертным сообществом на предмет их практической востребованности и возможности реализации в муниципальных образованиях различной территориальной организации с целью дальнейшей проработки и совершенствования государственной и муниципальной политики в сфере привлечения населения к решению вопросов местного значения.

В представленной работе применены такие методы исследования, как синтез и обобщение полученной информации, сравнительный анализ и статистическое наблюдение.

Эмпирическую базу составили нормативные правовые акты, материалы ежегодного мониторинга состояния местного самоуправления в муниципалитетах Республики Бурятия, статистические данные, результаты социологических исследований и иные информационные источники.

В исследовании впервые анализируются все формы участия населения в местном самоуправлении в муниципальных образованиях Республики Бурятия, нормативно-правовое регулирование которых предусмотрено действующим законодательством Российской Федерации.

Выявлены основные проблемы участия населения в местном самоуправлении в муниципальных образованиях Республики Бурятия и предложены рекомендации по их решению, адресованные как органам власти, так и представителям общественных институтов.

© Зеленцов В.В., 2020

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: местное самоуправление, общественное участие, территориальное общественное самоуправление, общественный контроль, инициативное бюджетирование, проектное управление.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Виктор Викторович Зеленцов – кандидат исторических наук; Сибирский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (630102, Россия, Новосибирск, ул. Нижегородская, 6); zelentsov-vv@ranepa.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Зеленцов В.В. (2020). Развитие общественного участия в местном самоуправлении в муниципальных образованиях Республики Бурятия // Муниципалитет: экономика и управление. № 3 (32). С. 40–47.

В современных условиях особо актуальна общественная активность населения на муниципальном уровне, направленная на решение социально-значимых проблем территории проживания, а также на взаимодействие с местными органами власти.

Мировая практика показывает, что самоорганизация сообществ представляет собой переход от традиционных механизмов, ориентированных на консультации населения с органами власти, к более активным гражданским формам взаимодействия, в которых представители общественности участвуют в неформальных и слабо структурированных организациях для продвижения своих интересов, политических программ и непосредственного участия в государственном (публичном) управлении [15; 16].

В настоящее время опубликован ряд работ, посвященных изучению местного самоуправления в Республике Бурятия, в которых выявлены проблемы, препятствующие эффективной деятельности муниципальных органов власти [6; 7], акцентируется внимание на вопросах развития территориального общественного самоуправления (ТОС) [10–12]. По мнению О. С. Тулохонова, к факторам, негативно влияющим на развитие ТОС в регионе, относятся формализм органов местного самоуправления, пассивность населения, отсутствие общности интересов у граждан, слабый уровень знаний и умений в финансовой и правовой сфере у местного населения [13, с. 114–115].

На территории Республики Бурятия местное самоуправление осуществляется в 286 муниципальных образованиях, в числе которых 2 городских округа, 21 муниципальный район, 16 городских и 247 сельских поселений. По данным Росстата, в республике численность населения составляет 985 937 чел., 59,23 % которого проживает в городах [5].

В муниципальных образованиях Республики Бурятия практикуются различные формы участия граждан в местном самоуправлении, обусловленные спецификой социально-экономического развития муниципалитетов региона. При этом развитие институтов гражданского общества (институтов общественного участия) региональные власти включили в одно из приоритетных направлений Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2035 года.

Практика развития форм участия населения в муниципальных образованиях Республики Бурятия во многом имеет сходства с общероссийским измерением локальной общественной активности, но и несет свои уникальные характеристики, обусловленные в том числе и социокультурными особенностями территории.

Достаточно распространёнными формами участия населения в местном самоуправлении Республики Бурятия являются собрания, конференции, публичные слушания и опросы. С 2018 года обозначено проведение общественных обсуждений, 2/3 из которых были организованы на территории сельских поселений [3].

Менее развитым в регионе является институт правотворческой инициативы. По данным за 2016 год, было внесено 3 инициативы, в 2017 г. – 6, в 2018 г. – 4. Из 13 внесенных инициатив за период 2016–2018 гг. всего бы-

ло реализовано 8 в виде принятых правовых актов или поправок к ним [1–3].

Практика проведения муниципальных выборов как формы участия населения в местном самоуправления в Республике Бурятия характеризуется достаточно низкой явкой населения. Следует отметить, что регион следует общероссийским тенденциям, заключающимся в переходе большинства муниципалитетов на непрямой способ формирования глав муниципальных образований из числа кандидатов, представленных конкурсными комиссиями (модель «Совет-комиссия»). Поправки в Закон Республики Бурятия от 07.12.2004 № 896-III «Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия», внесенные в 2018 году, предусмотрели единственный вариант избрания главы муниципального образования на всеобщих выборах только для города Улан-Удэ как административного центра субъекта РФ [14]. Широкое распространение модели МСУ «Совет-комиссия» в других муниципальных образованиях республики связано с проблемой подбора управленческих кадров на муниципальном уровне и потребностью повышения управляемости социально-экономическим развитием локальных территорий. Объективно данная модель ослабляет обратную связь населения с органами местного самоуправления. Здесь встает вопрос о том, как повысить легитимность процедуры избрании главы муниципального образования по конкурсу, поскольку данный процесс носит во многом закрытый и непубличный характер, обусловленный административным влиянием со стороны органов государственной власти субъекта.

Одной из перспективных форм общественного участия в местном самоуправлении в муниципальных образованиях Республики Бурятия является общественный контроль, субъектами которого на местном уровне являются общественные советы муниципальных образований (ОС). Однако, они делают только первые шаги в направлении активизации взаимодействия как с органами местного самоуправления и общественностью, так и между членами ОС. Советы еще не сформировали своего «лица», стратегии общественного контроля за ситуацией в отрасли, экспертного сообщества; деятельность большинства ОС носит совещательный, диспозитивный характер. При формировании ОС ощущается дефицит кадров для данной сферы деятельности [9].

Из необязательных форм участия граждан в решении вопросов местного значения в муниципальных образованиях Республики Бурятия получило широкое распространение территориальное общественное самоуправление. В муниципалитетах региона наблюдается очень интенсивная динамика формирования структур ТОС: с 1 138 единиц ТОС в 2016 году до 2 104 единиц в 2020 году [8]. Обширный масштаб движения ТОС в Республике Бурятия безусловно можно считать положительным фактором в общественной жизни муниципалитетов. Во многом это явление обусловлено особенностями культурных и национальных традиций, ментальностью населения, выраженных в специфичных внутриобщинных коммуникациях среди сельских местных сообществ. Однако, внушительные количественные параметры распространения данного института не всегда говорят о высоком качестве и эффективности общественного участия в местном самоуправлении. Мы предполагаем, что деятельность многочисленных единиц ТОС в регионе поддерживается в определяющей мере за счет административной и грантовой поддержки на региональном и муниципальном уровнях. И формально существующие единицы ТОС включаются преимущественно в кратковременные и ситуативные практики реализации социально значимых проектов.

В муниципальных образованиях Республики Бурятия существует такая форма финансового участия граждан как самообложение, решение о котором принимается на сельских сходах граждан. Сельские сходы по вопросам самообложения населения в 2018 году были организованы в 15 сельских поселениях [3]. Объем средств, собранных в том же году путем самообложения населения, составил 1 146 014,04 рублей [3]. Вместе с тем, порядок самообложения граждан, закреплённый статьёй 56 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в Республике Бурятия не реализуется. Попытки его введения в 2018 г. в отдельных поселениях не

получили должного распространения, прежде всего из-за низкой собираемости средств самообложения, составляющей не более 12 % от запланированной суммы, а также проблем организационного свойства [4]. Органы местного самоуправления существенной причиной, по которой граждане голосуют против самообложения, определяют низкую платёжеспособность населения, отсутствие четко закрепленных мер воздействия в отношении лиц, уклоняющихся от внесения самообложения. Говоря о финансовом участии населения в решении вопросов местного значения необходимо отметить, что в Законе Республики Бурятия от 13.12.2018 № 252-VI «О республиканском бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» не предусмотрены средства на инициативное (партисипаторное) бюджетирование в муниципальных образованиях региона.

В целом, в муниципальных образованиях Республики Бурятия наблюдается слабое продвижение и популяризация институтов общественного участия в информационном поле. Население имеет отдалённые представления о том, что такое местное самоуправление и через какие формы можно принимать в нем участие или непосредственно осуществлять местное самоуправление. Информированность о возможностях вовлечения населения в местное самоуправление касается практических всех форм участия. Пока самыми доступными и известными формами для жителей поселений являются обращения в органы власти и личные встречи с главами местных администраций и должностными лицами [9].

Для решения выявленных в исследовании проблем выработаны следующие предложения и практические рекомендации, адресованные как органам государственной власти и местного самоуправления, так и представителям общественных институтов:

1. В муниципальных образованиях Республики Бурятия необходимо развивать общественный контроль как современный и перспективный механизм включения населения в решение вопросов местного значения. Органам МСУ со своей стороны необходимо оказывать методическую поддержку активистам общественных организаций, направленную на повышение квалификации участников общественного контроля и профессионализацию некоммерческих организаций. В свою очередь, исполнительным органам государственной власти Республики Бурятия рекомендуется инициирование разработки типового положения об общественных советах, формируемых при органах государственной власти и местного самоуправления в регионе.

2. В среднесрочной перспективе стоит задача перестройки сущностного содержания деятельности ТОС на территории региона, нацеленной на реализацию проектов социального партнерства и встраивания ТОС в стратегии социально-экономического развития территорий муниципальных образований в качестве постоянных участников данного процесса. Местные администрации во взаимодействии с активом ТОС должны вырабатывать и предлагать планы мероприятий по консолидации интересов жителей МО, формированию общих ценностей по месту жительства.

3. Республика Бурятия должна войти в число регионов, реализующих проекты инициативного бюджетирования. В этом процессе органам государственной власти субъекта РФ следует занимать более активную позицию по продвижению инициативного бюджетирования на территории с учетом мнений органов местного самоуправления, экспертного сообщества. Региональным органам власти предлагается утвердить мероприятия по развитию инициативного бюджетирования в составе государственных программ субъекта Российской Федерации.

4. Наблюдающаяся в муниципальных образованиях Республики Бурятия востребованность такой формы финансового участия граждан как самообложение требует внесения уточнения в определение правовой природы средств самообложения граждан; закрепления положения, регламентирующего самообложение, минимальный порог размера самообложения, ограничения, связанные с размером сбора, периодичностью, способа уплаты; установления мер воздействия в отношении лиц, уклоняющихся от уплаты самообложения. Также требуется рассмотреть возможность разработки единой методики сбора и распределения самообложения.

5. В целях повышения легитимности организационной модели МСУ «Совет-комиссия» считаем целесообразным публиковать на сайтах администраций муниципальных образований биографии кандидатов и их программы, а также сделать доступными для общественности результаты тестирования претендентов, предусмотренного конкурсными процедурами. При наличии технических условий необходимо дать возможность аппаратам представительных органов (либо утвержденным секретариатам местных администраций) проводить онлайн-трансляцию в сети «Интернет» заседаний Советов депутатов по выборам главы муниципального образования, поскольку данный вопрос касается всего населения, проживающего на территории МО, а депутаты представляют интересы местного сообщества.

6. Требуют своего решения вопросы совершенствования муниципальной информационной политики, направленной на продвижение и популяризацию форм участия населения в МСУ. Администрациям муниципальных образований необходимо предусмотреть размещение на официальных сайтах органов МСУ общественных паспортов, в которых могут быть обобщены сведения о деятельности некоммерческих организаций и институтов гражданского общества, а также опубликованы актуальные материалы и статистические данные о формах участия населения в решении вопросов местного значения.

7. В муниципальных образованиях региона также видится целесообразным внедрение проектного подхода в управлении. Сегодня органы местного самоуправления как никогда нуждаются в вовлечении новых участников практически во все сферы своей деятельности. Только своими силами, ограниченными и истощенными, муниципалитету не справиться с такими сложными задачами, как снижение издержек на управление территорией и повышение эффективности расходов на ее развитие. Отметим также, что потенциальные партнеры органов местного самоуправления (бизнес и общественный сектор) давно работают в режимах проектного управления. При таком подходе актуализируется одна из ключевых характеристик МСУ, присущая этому институту по природе, но до сих пор не востребованная в полной мере. В МСУ заложен большой потенциал, за счет которого муниципалитет может стать площадкой для балансировки интересов различных социальных групп и коммерческих структур на своей территории, исходя из интересов местного сообщества в целом.

Подводя итог вышеизложенному, отметим, что предложенные меры и направления работы позволят эффективней решать вопросы местного значения, повысить качество муниципального управления и участия в данном процессе общественных институтов, обеспечить удовлетворенность населения предоставленными муниципальными услугами, а также усилить взаимодействие между органами местной власти, бизнесом и гражданами в решении социально-экономических задач и реализации проектов развития территорий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Информация о развитии системы местного самоуправления в Республике Бурятия на 1 марта 2017 года. URL: https://egov-buryatia.ru/authorities/local%20government-authority/reforma-mestnogo-samoupravleniya/ (дата обращения: 31.08.2020).

2. Информация о развитии системы местного самоуправления в Республике Бурятия на 1 марта 2018 года. URL: https://egov-buryatia.ru/authorities/local%20government-authority/reforma-mestnogo-samoupravleniya/ (дата обращения: 31.08.2020).

3. Информация о развитии системы местного самоуправления в Республике Бурятия на 1 марта 2019 года. URL: https://egov-buryatia.ru/authorities/local%20government-authority/reforma-mestnogo-samoupravleniya/ (дата обращения: 31.08.2020).

4. Актуальные вопросы финансового участия граждан и организаций в реализации проектов, имеющих приоритетное значение для населения муниципального образования или его части : Материалы интернет-конференции (21 января — 21 февраля 2019 г.). URL: http://council.gov.ru/media/files/pCI6fjy8WYtfsbAUJwMdea3r5etEHPwX.pdf (дата обращения: 31.08.2020).

5. Оценка численности постоянного населения на 1 января 2020 г. и в среднем за 2019 год.

URL: https://www.gks.ru/storage/mediabank/PrPopul2020.xls (дата обращения: 31.08.2020).

6. Петрова Е.В. (2016). Вариативность избрания органов местного самоуправления в сибирских регионах // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2. С. 30–47.

7. Петрова Е.В. (2015). Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в некоторых сибирских регионах // Власть. № 3. С. 108–112.

8. Сайт Ресурсного центра поддержки территориального общественного самоуправления в Республике Бурятии. URL: https://rctos.ru/ (дата обращения: 31.08.2020).

9. Состояние гражданского общества в Республике Бурятия в 2017 году. Ежегодный доклад Общественной палаты Республики Бурятия. URL: https://egov-buryatia.ru/op/activities/reports_and_reports/ (дата обращения: 31.08.2020).

10. Тулохонов О.С. (2019). Рейтинговая оценка лучших территориальных общественных самоуправлений в сельских и городских поселениях Республики Бурятия // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. № 1. С. 49–53.

11. Тулохонов О.С. (2016). Рейтинг муниципальных образований по степени развития территориальных общественных самоуправлений // Инновации и инвестиции. № 1. С. 114–118.

12. Тулохонов О.С. (2016). Территориальное общественное самоуправление в Республике Бурятия: проблемы и пути их решения // Вестник Восточно-Сибирского государственного университета технологий и управления. № 4. С. 122–128.

13. Тулохонов О.С. (2016). Факторы развития территориального общественного самоуправления Республики Бурятия // Дискуссия. № 4. С. 112–118.

14. Цыденов внес в Хурал Бурятии законопроект о вариативности избрания глав муниципалитетов. URL: https://www.infpol.ru/90204-tsydenov-vnes-v-khural-buryatii-zakonoproekt-o-variativnosti-izbraniya-glav-munitsipalitetov/ (дата обращения: 31.08.2020).

15. Edelenbos J., Meerkerk I., Schenk T. (2018). The Evolution of Community Self-Organization in Interaction With Government Institutions: Cross-Case Insights From Three Countries, *The American Review of Public Administration*, vol. 48, no. 1.

16. Bang H.P. (2009). «Yes we can»: Identity politics and project politics for a late-modern world, *Urban Research & Practice*, vol. 2, pp. 1–21.

DEVELOPING PUBLIC PARTICIPATION IN LOCAL GOVERNMENT IN MUNICIPALITIES OF THE REPUBLIC OF BURYATIA

V.V. Zelentsov
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Novosibirsk, Russia

ABSTRACT:

Local self-government should be based on active involvement of citizens in solving significant local problems of municipalities with their space forming the skills of democratic population participation in public administration.

At present, a gradual change in the paradigm of interaction between the population and local authorities can be observed, aimed at building the institutional structure of the civil self-organization at municipal level. The task of the Russian municipalities is to create efficient institutions of public participation in local self-government and enhance their role in managerial decision-making on social, economic and other socially significant issues. However, it is impossible to find solution to these important tasks without interaction with various social sectors (municipal

bodies, business and society), which requires finding certain universal tools and mechanisms that would help reveal and implement the existing potential of public participation in local government.

The existing normatively fixed forms of public participation in local government should be systematically studied and analyzed by expert community for their practical relevance and implementation opportunities in municipalities of various territorial organizations for the further public and municipal policy development and improvement in terms of population engagement in local problem solving.

The reported study used such research methods as synthesis and generalization of the information obtained, comparative analysis and statistical observation.

Normative legal acts, materials of the annual monitoring of the state of local government in the municipalities of the Republic of Buryatia, statistical data, sociological research results and other information sources formed empirical base of the given research work.

It is the first time that all forms of public participation in local government in the municipalities of the Republic of Buryatia have been analyzed, where legal regulation is provided by the current RF legislation.

Key problems of participation of population in local government in the municipalities of the Republic of Buryatia are identified and recommendations to address them for both the authorities and public institutions representatives are proposed.

KEYWORDS: local government, public participation, territorial public government, public control, proactive budgeting, project management.

AUTHORS' INFORMATION:

Viktor V. Zelentsov – Ph.D. of Historical Sciences; Siberian Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (6, Nizhegorodskaya St., Novosibirsk, 630102, Russia); zelentsov-vv@ranepa.ru.

FOR CITATION: Zelentsov V.V. (2020). Developing public participation in local government in municipalities of the Republic of Buryatia, *Municipality: Economics and Management*, no. 3 (32), pp. 40–47.

REFERENCES

1. Information on the development of the local self-government system in the Republic of Buryatia as of March 1, 2017. URL: https://egov-buryatia.ru/authorities/local%20government-authority/reforma-mestnogo-samoupravleniya/ (accessed 31.08.2020).

2. Information on the development of the local self-government system in the Republic of Buryatia as of March 1, 2018. URL: https://egov-buryatia.ru/authorities/local%20government-authority/reforma-mestnogo-samoupravleniya/ (accessed 31.08.2020).

3. Information on the development of the local self-government system in the Republic of Buryatia as of March 1, 2019. URL: https://egov-buryatia.ru/authorities/local%20government-authority/reforma-mestnogo-samoupravleniya/ (accessed 31.08.2020).

4. Topical issues of financial participation of citizens and organizations in the implementation of projects of priority importance for the population of the municipality or its part. Materials of the Internet conference (January 21 – February 21, 2019). URL: http://council.gov.ru/media/files/pCI6fjy8WYtfsbAUJwMdea3r5etEHPwX.pdf (accessed 31.08.2020).

5. Estimated resident population as of January 1, 2020 and on average for 2019. URL: https://www.gks.ru/storage/mediabank/PrPopul2020.xls (accessed 31.08.2020).

6. Petrova E.V. (2016). Variability of the election of local government bodies in Siberian regions, *Issues of state and municipal management*, no. 2, pp. 30–47.

7. Petrova E.V. (2015). Problems and prospects for the development of local self-government in some Siberian regions, *Power*, no. 3, pp. 108–112.

8. Site of the Resource Center for the Support of Territorial Public Self-Government in the Republic of Buryatia. URL: https://rctos.ru/ (accessed 31.08.2020).

9. The state of civil society in the Republic of Buryatia in 2017. Annual report of the Public Chamber of the Republic of Buryatia. URL: https://egov-buryatia.ru/op/activities/reports_and_reports/ (accessed 31.08.2020).

10. Tulokhonov O.S. (2019). Rating assessment of the best territorial public self-governments in rural and urban settlements of the Republic of Buryatia, *Bulletin of the Buryat State University. Economics and Management*, no. 1, pp. 49–53.

11. Tulokhonov O.S. (2016). Rating of municipalities by the degree of development of territorial public self-governments, *Innovations and investments*, no. 1, pp. 114–118.

12. Tulokhonov O.S. (2016). Territorial public self-government in the Republic of Buryatia: problems and ways to solve them, *Bulletin of the East Siberian State University of Technology and Management*, no. 4, pp. 122–128.

13. Tulokhonov O.S. (2016). Factors of development of territorial public self-government of the Republic of Buryatia, *Discussion*, no. 4, pp. 112–118.

14. Tsydenov introduced to the Khural of Buryatia a bill on the variability of the election of heads of municipalities. URL: https://www.infpol.ru/90204-tsydenov-vnes-v-khural-buryatii-zakonoproekt-o-variativnosti-izbraniya-glav-munitsipalitetov/ (accessed 31.08.2020).

15. Edelenbos J., Meerkerk I., Schenk T. (2018). The Evolution of Community Self-Organization in Interaction With Government Institutions: Cross-Case Insights From Three Countries, *The American Review of Public Administration*, vol. 48, no. 1.

16. Bang H.P. (2009). «Yes we can»: Identity politics and project politics for a late-modern world, *Urban Research & Practice*, vol. 2, pp. 1–21.