Нина ПОЛИЧКА,

директор Дальневосточного научного центра

местного самоуправления

**МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ОТБОР:**

**ПРЕДПРИНИМАТЕЛИ И ВОЛОНТЁРЫ**

**ВЫТЕСНЯТ ЧИНОВНИКОВ**

**(**Название редакции журнала)

*Автор статьи выступила с докладом на апрельской конференции Общественной палаты РФ, посвящённой изучению земского опыта и возможностей его применения в современных условиях. Её доклад был одним из немногих, в котором развитие МСУ было увязано с формированием особой муниципальной среды, при которой граждане естественным образом стремятся участвовать в решении вопросов местного значения. Иными словами, был поставлен вопрос о создании благоприятного для социальных инвестиций и, что немаловажно, даны конкретные рекомендации о том, как это можно сделать, используя действующие правовые нормы.*

Наш центр под разными названиями существует более двадцати лет, мы занимаемся инновациями для гражданского общества и власти.

Согласно традиционному представлению о развитии муниципальных образований, оно ограничено бюджетными возможностями: есть бюджет — будем развиваться, нет бюджета — не будем. Мы предлагаем альтернативную точку зрения. С нашей точки зрения, бюджет нельзя рассматривать как основной ресурс муниципального развития. Если угодно, бюджет — это результат развития, а главный ресурс развития любого муниципального образования — население. Вовлечение населения в предпринимательскую, некоммерческую и добровольческую деятельность — это и есть процесс развития муниципального образования. Этот ресурс сегодня почти не задействован, но мы пытаемся это сделать.

О том, в каких формах население может участвовать в управлении развитием места своего проживания, говорится в пятой главе ФЗ-131. Там мы можем прочитать и про публичные слушанья, и про правотворческую инициативу. Но я хочу обратить внимание на возможность для граждан участвовать в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни на территории.

Если внимательно вчитаться в перечень вопросов местного значения, которые определены в статьях 14, 15 и 16 ФЗ-131 (в редакции до принятия ФЗ-136), то видно, что федеральный законодатель в основном возложил на органы МСУ не столько исполнение властных функций по принятию стратегических решений, сколько производство определенного набора услуг. Почему? Потому что услуги не складируются: где произвели, там и потребили. А качество этих услуг, в конечном итоге, определяет качество жизни. Поэтому всякий раз, когда мы говорим о необходимости вовлечения населения в МСУ, мы должны говорить о том, как вовлечь граждан в сферу производства муниципальных услуг, как прописанных в ФЗ-131, так и не прописанных, но необходимых местному сообществу. Какие услуги имеются в виду? Это услуги по электроснабжению, теплоснабжению, газоснабжению, водоснабжению и водоотведению, услуги отдыха, услуги учреждений культуры, библиотечные услуги, образовательные услуги (дошкольного, школьного, дополнительного образования), медицинские и лечебно-оздоровительные услуги, жилищно-коммунальные услуги, транспортные услуги и услуги пассажирского транспорта, услуги связи, общественного питания, торговли, бытового обслуживания, ритуальные услуги и т. д.

Традиционный подход состоял в том, что производством этих услуг на территории муниципалитета занимались муниципальные предприятия, муниципальные учреждения. Наше предложение — привлечь к этому субъекты малого и среднего предпринимательства, социально ориентированные НКО. К примеру, ранее работали муниципальные комбинаты бытового обслуживания, которые предоставляли населению необходимые услуги. Все, что они производили, по своей сути является минимально необходимым набором услуг, который определяет качество жизни на территории, и поэтому однозначно должен быть отнесен к сфере интересов МСУ.

Согласно действующей редакции ФЗ-131, муниципалитеты должны заниматься содействием развитию малого и среднего предпринимательства, поддерживать социально ориентированные некоммерческие организации. В эти сферы и надо вовлекать население. Только там оно, во-первых, сможет действительно повысить качество жизни на своей территории, а во-вторых, участие людей в МСУ именно в такой форме поможет укрепить местные бюджеты за счет расширения налогооблагаемой базы. Более того, вовлечение населения в местное управление через НКО и малый бизнес — вполне сложившаяся мировая тенденция, но, к сожалению, в России вопрос в таком контексте не рассматривается.

**Вопросы местного значения, к решению которых целесообразно привлекать социально-ориентированные НКО**

|  |  |
| --- | --- |
| Сфера деятельности СОНКО, в соответствии с законом 7-ФЗ | Вопросы местного значения |
| Подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев, оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, беженцам и вынужденным переселенцам | * участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; * обеспечение первичных мер пожарной безопасности; * организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне; * организация и осуществление мероприятий по защите населения и территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; * создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований; * осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охрана их жизни и здоровья |
| Охрана окружающей среды и защита животных | * организация мероприятий по охране окружающей среды; * организация благоустройства и озеленения территории; * использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных на территории муниципального образования |
| Охрана и в соответствии с установленными требованиями содержание объектов (в том числе зданий, сооружений) и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение, мест захоронений | * сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального образования; * охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории муниципального образования |
| Профилактика социально опасных форм поведения граждан | * организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам; * организация оказания на территории городского округа первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях |
| Благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчеству | * создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка; * оказание поддержки благотворительной деятельности; * оказание поддержки добровольчеству |
| Деятельность в области образования, просвещения, науки, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан, культуры, искусства, содействие духовному развитию личности, физической культуры и спорта | * обеспечение условий для развития на территории физической культуры и массового спорта; * организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий; * создание условий для массового отдыха жителей и организация обустройства мест массового отдыха населения; * организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью |

Мы сформулировали перечень основных направлений деятельности, которые целесообразно осуществлять органам МСУ, чтобы развивать предпринимательство, некоммерческую деятельность, в том числе и добровольчество.

Прежде всего нужно заниматься расширенным воспроизводством субъектов малого и среднего бизнеса, а также НКО. Здесь необходимы, во-первых, пропаганда и популяризация этих видов деятельности. Во-вторых, этому необходимо массово обучать, причем уже со школьной скамьи. В-третьих, для малого бизнеса, а также для социально ориентированных НКО необходимо создавать благоприятный инвестиционный климат: безбарьерную среду, инфраструктуру поддержки и сопровождения, свои правовые механизмы, инвестиционные портфели и площадки. Далее следует создавать условия для развития, поддерживать уже действующие субъекты, которые взаимодействуют друг с другом на условиях конкуренции за потребителя услуг.

Третье очень важное направление — это развитие сообщества предпринимателей и социально ориентированных некоммерческих организаций. Органы местного самоуправления непосредственно заинтересованы в том, чтобы предприниматели, а также НКО создавали свои общественные объединения, где могли договариваться о совместных действиях, обмениваться опытом, выступать в качестве коллегиальных партнеров перед органами власти и т. д.

К сожалению, из всего этого набора в государственной политике есть только одно направление — поддержка действующих предпринимателей и НКО. По федеральным, региональным, муниципальным программам значительные бюджетные деньги через субсидии и гранты раздаются действующим субъектам, но рынок их услуг не расширяется. Этот подход мы считаем несистемным и не приносящим ожидаемых результатов.

Дальневосточный научный центр МСУ разработал программу вовлечения населения в предпринимательскую и некоммерческую деятельность. Но её реализация требует соблюдения ряда ключевых условий. Первое — должна быть четко выраженная воля руководства органов МСУ к работе в направлении развития предпринимательского и некоммерческого сектора. Органам МСУ необходимо принять политическое решение по вовлечению населения в решение вопросов местного значения как главного ресурса развития муниципального образования и закрепить это решение путем внесения поправок в действующие нормативные правовые акты (в том числе в положения о структурных подразделениях местных администраций) или разработки новых НПА.

Наш опыт свидетельствует о том, что отраслевой подход нужен в обязательном порядке, то есть надо развивать малый и средний бизнес или некоммерческий сектор не «вообще», а в конкретных отраслях: образование, соцзащита, здравоохранение, экономика, охрана общественного порядка, экология, охрана исторического и культурного наследия, организация досуга и т. д., потому что у каждой отрасли – своя специфика и свое законодательство. Пример: муниципалитет решил привлечь малый бизнес и некоммерческий сектор к оказанию образовательных услуг и на этом основании представительный орган принимает НПА «О внесении изменений в “Положение об управлении образования” в части развития предпринимательства и некоммерческой деятельности в подведомственной сфере».

Заметим, что на федеральном уровне отраслевой подход к развитию предпринимательства и НКО уже активно внедряется. А именно, в Положениях о министерствах образования и науки, культуры, здравоохранения, труда и социальной защиты уже внесены полномочия по разработке и реализации мер поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, направленных на их развитие, включая разработку и выполнение соответствующих ведомственных целевых программ, в установленной сфере деятельности и по оказанию поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям. То же самое надо сделать и в отраслевых региональных органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Что это даёт? Во-первых, у органов власти появляется обязанность заниматься этими вопросами, а у граждан - спрашивать с чиновников её результаты. Но самое главное, в руках чиновников появляется огромный спектр новых инструментов, перечисленных в соответствующих статьях федерального закона №209 «О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ» и закона 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Это позволит провести корректировку действующих ведомственных муниципальных программ, где помимо традиционного набора направлений бюджетных расходов, на законных основания можно будет, например, прописать - формирование инфраструктуры поддержки предпринимательства и некоммерческой деятельности и обеспечение её деятельности, которая, как минимум, будет включать в себя образовательную, информационную и консультативную поддержку предпринимателей и НКО. Заметим, что без создания такой инфраструктуры никакого вовлечения населения в решение вопросов местного значения обеспечить невозможно, потому что такое участие требует специальных знаний и умений, которые «с молоком матери не передаются», по крайней мере пока. А значит кто-то, где-то должен этому учить население.

Мы предлагаем создавать такую инфраструктуру на базе общеобразовательных школ, которые, как правило, есть в каждом поселении. Это существенно минимизирует бюджетные затраты, а иногда они и вовсе не потребуются. Для этого достаточно подготовить, как минимум, одного педагога, способного вести курс «Основы самозанятости и предпринимательства» для старшеклассников. Мы такой курс разработали, готовим по своей методике педагогов для его преподавания из числа желающих учителей и он уже ведётся с 2011 года в ряде школ Хабаровска и сельских поселений края. А сейчас на уровне министерства образования Хабаровского края принято решения о его внедрении во все школы края. Пока по этому курсу подготовленные нами педагоги обучают только школьников, но, очевидно, что они могут учить и взрослых, желающих начать своё дело.

Однако новые знания и умения нужны не только населению. Чиновников отраслевых отделов органов МСУ тоже необходимо обучать, но уже технологиям развития предпринимательской и некоммерческой деятельности в подведомственных сферах и, в том числе, формам взаимодействия с предпринимателями и НКО. Для этого пришлось создавать специальную программу повышения квалификации и обучать по ней муниципальных служащих.

Одним словом, наша практика доказывает, что вовлечение населения в решение вопросов местного значения – это реальность. И для решения данной задачи нужны политическая воля и новые знания. Зачастую даже средства местных бюджетов поселений не требуются, потому что деньги для этой работы можно взять в региональных отраслевых министерствах, в структурных подразделений, отвечающих за развитие предпринимательства и НКО, в Комитетах по труду и занятости (программы самозанятости) и даже в министерствах соцзащиты (социальные контракты). В итоге получаем сокращение безработицы за счёт развития предпринимательства и некоммерческой деятельности, рост доходов бюджета, а также повышение качества жизни населения, за счёт предоставления новых и необходимых для жизни услуг.