УДК 332.146

image

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 Вол- гоградской области новой формы самоорганизации населения – территориального общественного самоуправления. Рассмо- трен- положительный опыт региона, который доказывает его жиз- неспособность. Главной особенностью реализуемых в области проектов является внедрение дистанционного интерактивного управления и управлений в рамках административно-граждан- ского партнерства.

Ключевые слова: государственное и муниципальное управ- ление, самоорганизация населения, административно-граждан- ское 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 govelnment and administration under administrative-civil partnership. **Key words**: state and municipal management, self-organization of population, administrative-civil partnership.

В современных условиях становления и раз- вития гражданского общества в России важными элементами местного самоуправления являются инициатива граждан и самоорганизация населе- ния. Одной из массовых форм такой самооргани- зации населения по месту жительства выступает территориальное общественное самоуправление. Под территориальным общественным самоупра- лением (ТОС) понимается самоорганизация грак- дан по месту их жительства на части территории для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопро- сам местного значения[1].

ТОС – максимально приближенная к насе- лению и исключительно гибкая форма участия граждан в местном самоуправлении – сочетает в себе прямое волеизъявление граждан[2]. Терри- ториальное общественное самоуправление по своим качественным характеристикам является очень важным каналом, обеспечивающим взаи- модействие местного самоуправления как формы публичной власти с гражданским обществом[3].

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

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

Рабочей группой инициировали 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 орга- низации ТОС были учтены с корректировкой на специфику нашего воспитания, образования и традиций, уровень развития, готовность кадров, вектор общественного мнения и менталитет на- родов, проживающих на той или иной территории.

image

© *Соколов А. Ф., 2011*

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

В Волгоградской области деятельность территориального общественного самоуправ- ления 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 само- организации и самоуправления, то есть непо- средственного народовластия.

2000 ТОС, объединяющих 1 млн 17 тыс. жителей региона (39%), из которых 1030 явля- ются юридическими лицами, располагаются на территориях всех 453 поселений и в городских округов[4]. Они являются неотъемлемым зве- нением инновационной модели партнерства – местного управления, – участником всех его социальных программ, непосредственно ориен- тированных на формирование здорового и счаст- ливого 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 не- коммерческой организаций, так называемого третьего сектора экономики, выходит на первый план. Ведь ключевая «точка роста» гражданско- го общества – это прежде всего региональные проблемы и региональный, корпоративный па- триотизм, ощущение личной ответственности за происходящее на такой малой родине.

В Волгоградской области эффективно внедряется в рамках реформы местного само- управления системный инновационный проект (СИП) «Местное управление Волгоградской области»[5]. Вектор его целеполагания направлен на внедрение моделей партнерства в управление территориями, построение развитого граждан- ского 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, органично- щенно дополняющих друг друга и работающих как единый управляющий организм:

подпроекта «ТОС по-сталинградски», пред- мет – повсеместное формирование и развитие ТОСовского движения на территории Волгоград- ской области;

подпроекта «Административно-гражданские партнерство», главное звено в СИП, предмет – внедрение в практику управления территориями модели делового и социального партнерства ад- министративной власти, гражданского общества и бизнеса (местное управление в форме местного управлеческого сообщества);

подпроекта «Электронное управление», предмет – внедрение дистанционного интерак- тивного самоуправления и управления в рамках административно-гражданского партнерства, функционирование интернет-холдинга сообще- ства.

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 го- сударственной власти, местного самоуправления, бизнеса и партнерства, а также факторы и формы их успешной реализации.

1. Государственная власть, законодательно делегируя на места многочисленные полномочия и обязанности и тем самым продвигая обще- ство от тоталитаризма к демократии, должно обеспечить грамотное управленческое и фи- нансовое сопровождение этих процессов по всей вертикали управления. Руководствуясь п. 2 ст. 33 131-ФЗ, в соответствии с которым госор- гаины и органы МСУ обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении им местного самоуправления, губернатор Вол- гоградской области со своей командой пошел значительно дальше. Вместо формального со- действия он инициировал интеграцию усилий по всей вертикали управления, начиная со своего уровня власти. Главным руководителем СИП стал не госчиновник, а гражданские лицо, одновременно ставшее советником губернатора по вопросам управления. Притом губернатор предо ставил 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 равно- правного участия в партнерстве администрати- вной власти, гражданского общества и бизнеса в границах каждого территориального обще- ственного самоуправления, и это партнерство, в свою очередь, составляет систему местного управления.
3. Основной целью деятельности ТОС явля- ется повышение качества жизни граждан, постро- ение развитого (инновационного) гражданского общества, а не просто инициативное решение насущных проблем и отдельных вопросов мест- ного значения.
4. Если под принципом административной вла- сти находится прежде всего создание и поддержка благоприятной и благоустроенной среды обитания, то ТОС отвечает в первую очередь за образ жизни граждан, придерживаясь организационного прин- ципа «дойти до каждого».

В этом заключается суть функционального разделения и дополнения управленческих и административной и гражданской власти в рамках сложившихся партнерских отноше- ний.

5. В масштабах Волгоградской области организация территориального общественного самоуправления носит не локальный, а повсе- местный (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, ор- ганизации и исполнении малых целевых про- грамм, выступающих организационной основой (материально-технической базой) для массового внедрения технологий (правил) здорового и счаст- ливого образа жизни граждан.

6. Партнерами территориального обще- ственного самоуправления являются:

органы местного самоуправления поселе- ний и городских округов, которые принимают соответствующие нормативные правовые акты, определяя порядок выделения необходимых средств из местного бюджета на осуществление территориального общественного самоуправле- ния, заключают договоры с ТОС об осущест- влении совместных действий при реализации целевых программ, осуществляют финансовые расчеты в интересах ТОС – нецерковических лиц;

органы местного самоуправления муни- ципальных районов, осуществляющие организа- ционное и методическое сопровождение деятель- ности ТОС;

управление по работе с территориями и вол- ономочные представители в 10 территориальных округах аппарата главы администрации Волго- градской области совместно с отраслевыми коми- тетами и управлениями администрации области, осуществляющие организацию проведения и круглогодичную поддержку деятельности сов «Лучшие территориальные самоуправления года», «Лучшая местная адми- нистрация по работе с ТОС», смотры-конкурсы за право носить почетные звания Волгоградской области «Образцовый ТОС» и «Лидер ТОС», а также обеспечивающие организационно-юри- дической сопровождение и содействие дея- тельности территориальных органов госвласти, партнерства в целом и каждого из них, проводя до 200 дней в году на местах в разъезд- ном режиме работы;

хозяйствующие субъекты, учреждения, дру- гие некоммерческие организации, принимающие участие в реализации целевых программ, работе центров творческой и социально значимой актив- ности при ТОС.

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

В структуре ТОС Волгоградской области широко используется два вида команд:

формальные (обязательные) команды, пред- ставляющие собой центры социально значимой активности территориального общественного самоуправления, – уличные и домовые комитеты, гражданские отряды в составе ДНД (ГОТОС) и МКД, добровольные пожарные дружины, кре- пежные трудовые коллективы 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 инте- ресам, временные творческие коллективы (ВТиК) при ТОС и т. п. В этих командах используются принципы самоорганизации, самоуправления, партнерства, наставничества, подготовки перед советом ТОС.

Таким образом, внутренняя среда ТОС Вол- гоградской области (рисунок) характеризуется трехуровневой структурой управления (собра- ние, 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 деятель- ности ТОС из областного бюджета направлен на мотивацию эффективной долгосрочной работы по всему комплексу проблем среды обитания и образа жизни, исключая какую-либо уравниловку. С этой целью областной конкурс «Лучшее терри- ториальное общественное самоуправление года» проводится по 11 номинациям и абсолютному первенству, пятиместному распределению по- бедителей в каждой номинации. Призовой фонд данного конкурса в 2006 г. составил 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 2011г.) запланировано 170 млн рублей.

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

image image image

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

едом на территории проводятся постоянно дей- ствующие курсы групповых и индивидуальных консультационных занятий с руководителями, сотрудниками и активистами местного и террито- риального общественного самоуправления. Курсы проводятся в интерактивной форме в условиях не- посредственного соединения теории и практики.

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

10. Выработку общей идеологии органи- зации местного управления, партнерства адми- нистративной власти, гражданского общества и бизнеса, работу передвижной школы управления, проведение курсов, диагностики кадров, социоро- сов, управленческого и методического сопрово- ждения, электронного управления по поручению главы администрации Волгоградской области осуществляет ЗАО «Учебно-консалтинговый центр "Руководитель"». Организацию выездных консультационных занятий, управленческое со- провождение этот центр проводит совместно с территориальной системой управления аппарата главы администрации Волгоградской области и ее отделами по работе с муниципальными об- разованиями (полномочными представителями губернатора), администрацией муниципальных районов и городских округов.

11. Принципиальнейшим условием эффек- тивности 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 отслеживаемых консультирования и сопровождения, стимулирующих инициативу и творчество. Таким образом, в Волгоградской об- ласти накоплен положительный опыт организации территориального общественного самоуправле- ния, который свидетельствует о том, что это до- статочно эффективная форма самоорганизации населения. Однако становление новой модели местного самоуправления в России происходит сложный и длительный процесс. Муници- пальная реформа еще далека от своего заверше- ния, требуется доработка нормативно-правовой базы местного самоуправления, предстоит боль- шая работа по ее реализации на практике.

Примечания

[1] См.: Об общих принципах организации местного само- управления 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 обш. ред. В. И. Шкатулла. М., 2006.

[3] См.: *Уваров А. А.* Местное самоуправление и граждан- ское общество // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 15. С. 25.

[4] См.: Электронная статистика ТОС. URL: http://www. golosto.ru/index.php?page=vlastsin (дата обращения: 23.05.2011).

[5] См.: *Дзиатуров С. М.* Системный инновационный проект (СИП) «ТОС по Сталинградско» – состояние на 1.01.2010 URL: http://js-grazhdanin.slgov.ru/news/ sistemp (дата обращения: 23.05.2011).

УДК 004:33

image

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

Е. В. Красильникова

Поволгский 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 информа- ционной экономики. Выявляются проблемы (управленческие риски), препятствующие достижению качества процесса раз- мещения заказов и качества его результата на разных этапах закупочного цикла. Обосновывается необходимость оптими- зации 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 (муни- ципальных) нужд, электронное информационное простран- ство, электронный аукцион, управление процессами разме- щения 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 satisfac- tion 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 commu- nity, e-auction, public purchases process management, purchasing cycle, federal contract system.

С середины 1990-х гг. и по сегодняшний день в Российской Федерации происходит ста- новление и динамичное развитие такого неотъ- емлемого института современной смешанной социально ориентированной экономики, как институт государственного (муниципального) заказа, размещаемого в целях обеспечения госу- дарственных (муниципальных) нужд. Под госу- дарственными нуждами понимаются обеспечи- ваемые за счет средств федерального бюджета или бюджета субъектов РФ и внебюджетных ис- точников финансирования потребности Россий- ской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Россий- ской Федерации, государственных заказчиков (в том числе и для реализации федеральных целе- вых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе и для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Рос- сийская 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 нужды[1]. Некоторые итоги раз- мещения заказов за последние годы отражены в табл. 1.

image

© *Красильникова Е. В., 2011*