

О развитии активности граждан в решении вопросов местного значения в муниципальных образованиях Калининградской области

Пехова Л. С., Гафарова Д. А.*

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Западный филиал), г. Калининград, Российской Федерации; *dianagafarova@gmail.com

РЕФЕРАТ

В статье описана практика муниципальных образований Калининградской области по привлечению граждан к совместному решению вопросов местного значения. Авторами сделаны выводы, что существующие практики гражданского участия в условиях цифрового технологического развития нуждаются в расширении, основанном на внедрении цифровых технологий, новых подходов к коммуникациям с гражданами, в том числе занятых управленческой и предпринимательской деятельностью на территории проживания. Имеющийся портал «Активный гражданин/Калининградская область» при соответствующей его доработке может стать тем ресурсом, который позволит реализовывать такие механизмы вовлечения граждан в решение вопросов местного значения как инициативное бюджетирование, краудсорсинг, таргетированные опросы, публичные слушания; даст возможность гражданам предлагать собственные инициативные решения проблем в жизни местного сообщества.

Ключевые слова: муниципальное образование, органы местного самоуправления, местное сообщество, гражданское участие, цифровизация, инициативное бюджетирование, краудсорсинг, Калининградская область

Для цитирования: Пехова Л. С., Гафарова Д. А. О развитии активности граждан в решении вопросов местного значения в муниципальных образованиях Калининградской области // Управленческое консультирование. 2020. № 4. С. 108–115.

On the Development of Citizens' Activity in Solving Local Issues in the Municipalities of the Kaliningrad Region

Lyudmila S. Pehova, Diana A. Gafarova*

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Western Branch), Kaliningrad, Russian Federation; *dianagafarova@gmail.com

ABSTRACT

The practice of municipalities of the Kaliningrad region of citizen involvement into the joint solution of local issues is described in the article. The authors concluded that existing practices of civil participation need to be expanded in the conditions of digital technological development. Changes should be based on the introduction of digital technologies, new approaches to communication with citizens, including those who are engaged in management and business activities in the area of residence. The “Active Citizen / Kaliningrad Oblast” portal with its corresponding refinement can become the resource that will allow implementing modern mechanisms for involving citizens in solving local issues. Among these mechanisms are participatory budgeting, crowdsourcing, targeted opinion polls and public discussions. The portal can also enable citizens to offer their own initiative solutions of problems in the life of the local community.

Keywords: municipality, local governments, local community, civil participation, digitalization, proactive budgeting, crowdsourcing, Kaliningrad region

For citing: Pehova L. S., Gafarova D. A. On the Development of Citizens' Activity in Solving Local Issues in the Municipalities of the Kaliningrad Region // Administrative consulting. 2020. No. 4. P. 108–115.

Калининградская область, благодаря своему геополитическому положению и значительному социально-экономическому росту, продемонстрированному в течение последних лет, является одним из российских регионов — центров притяжения человеческих ресурсов. В рейтинге регионов по качеству жизни по итогам 2017 г. и 2018 г. область находится на 10-м месте, поднявшись с 16-го места в рейтинге 2015 г.¹ За 2018 г. миграционный прирост населения составил 9467 человек, а общая численность населения региона достигла 1002,2 тыс. человек.

Одной из задач, стоящих в настоящее время как перед региональными органами власти, так и перед органами местного самоуправления всех двадцати двух муниципальных образований Калининградской области, является развитие механизмов привлечения граждан к совместному решению вопросов территориального значения, повышение уровня гражданской культуры, социальной активности граждан, трансформация поведения жителей, в том числе занятых управленческой и предпринимательской деятельностью на территории проживания, от позиции пассивных получателей общественных благ к позиции производителей благ для местного сообщества.

Актуальность участия граждан в решении вопросов местного значения не вызывает сомнения. Так, на заседании Совета по развитию местного самоуправления, прошедшем в Кирове в 2017 г., Владимир Путин отметил, что «в обществе появляется все больше инициативных граждан, становится больше добровольческих инициатив на местном уровне» и предложил проанализировать «как строится работа органов местного самоуправления по активному привлечению граждан в решение проблем городов и сел, насколько полно учитываются мнения людей, их инициативы и предложения»². Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» устанавливает право населения решать вопросы местного значения, а также определяет основные формы взаимодействия граждан и органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения.

Муниципальные образования (МО) Калининградской области реализуют в соответствии с 131-ФЗ большинство законодательно закрепленных практик гражданского участия. Действуют системы ответов на обращения граждан, которые могут сообщить о своих предложениях устно, в письменной форме, в форме электронного документа через сайты органов местного самоуправления, проводятся публичные слушания, опросы граждан и др. При Администрациях муниципальных образований действуют Общественные советы. Результат участия граждан в решении вопросов местного значения носит рекомендательный характер для органов местного самоуправления, однако от полученных результатов взаимодействия администрации МО и граждан зависит дальнейшее развитие гражданской активности.

В число муниципальных образований, достаточно активно привлекающих граждан к решению вопросов местного значения, можно отнести МО Городской округ «Город Калининград» (численность населения 459 тыс. чел.), МО «Гвардейский городской округ» (население 29 тыс. чел.), МО «Светлогорский городской округ»

¹ Рейтинг регионов составляется РИА Рейтинг по данным Росстата, Минздрава, Минфина, Центробанка и других открытых источников (http://riarating.ru/industry_newsletters/20190315/630119735.html). Рейтинг построен на основе комплексного учета показателей, фиксирующих состояние различных аспектов условий жизни и ситуации в социально-экономической сфере, и объединенных в 11 групп: уровень доходов населения, занятость населения и рынок труда, жилищные условия населения, безопасность проживания, демографическая ситуация, экологические и климатические условия, здоровье населения и уровень образования, обеспеченность объектами социальной инфраструктуры, уровень экономического развития, уровень развития малого бизнеса, освоенность территории и развитие транспортной инфраструктуры.

² <https://www.kirovreg.ru/news/detail.php?ID=82142>.

(население 12,5 тыс. чел.) и др. Так, например, в МО «Светлогорский городской округ» активно используется проведение общественных обсуждений проектов создания комфортной городской среды. Прием предложений от населения по мероприятиям, которые целесообразно реализовать на территории муниципального образования проводится путем приема Администрацией МО предложений в бумажной и электронной формах, проведения анкетирования (например, в анкетировании граждан об их предложениях, которые необходимо реализовать на лесопарковой территории города принял участие 660 чел., что составляет 5,3% населения МО), опросов, общественных обсуждений проекта.

Аналогичная процедура общественного обсуждения мероприятий, которые целесообразно реализовать на общественной территории при реализации проектов создания комфортной городской среды, проводится Администрацией МО «Гвардейский городской округ», число принявших участие в голосовании составляет около 260 человек (0,9% населения). По другим вопросам местного значения число участников опросов составляет от 3 до 220 чел. В МО «Гвардейский городской округ» разработана «Народная стратегия 2028». В разработку стратегии было вовлечено 17 представителей местного бизнес-сообщества, 20 представителей Общественного совета, проводились общественные обсуждения, были обработаны 3402 анкеты и 72 личных обращения граждан.

Социально-активные граждане создают группы в социальных сетях (примерами являются группа «Königsberg/Калининград», число подписчиков которой составляет 31 865 чел. (6,9% числа жителей МО), «Светлогорск.ru» (1841 подписчик), «Подслушано Гвардейск» (1473 подписчика) и др.), где регулярно публикуют информацию о проблемах в жизни муниципального образования и региона. Однако, несмотря на активность участников групп, обсуждение идет на уровне мнений и критики, без предложения идей и конкретных инициатив, в реализации которых жители муниципального образования готовы участвовать лично. В настоящее время во всех группах, по авторской оценке, отсутствует понимание собственной ответственности за происходящее в местном сообществе.

В Калининградской области получил распространение опыт картографирования проблем муниципального образования. Так, на ресурсе Светлогорск#картафикссоо.gl/SY65D4 расположена карта, которая позволяет активным горожанам поделиться информацией о существующих на территории МО проблемах, а представителям органов местного самоуправления получить актуальную информацию и решить проблему в короткие сроки.

С начала 2018 г. в Калининградской области реализуется практика вовлечения граждан в процессы принятия решений органами государственной власти и местного самоуправления по широкому кругу общегородских и поселковых вопросов в виде голосования, опросов, реализации общественного контроля на портале «Активный гражданин / Калининградская область». На портале, в частности, проводится голосование за проекты, связанные с улучшением условий жизнедеятельности муниципальных образований, в том числе планирования, обустройства и развития городской среды [8, с. 294]. Однако в условиях реорганизации Министерства по муниципальному развитию и внутренней политике Калининградской области, ранее курировавшего портал, последнее голосование датируется концом 2018 г., а число голосов за проекты варьируется от 31 (МО «Ладушкинский городской округ») до 3446 (МО «Гвардейский городской округ»).

Голосование на портале связано с реализуемой на территории Калининградской области с 2011 г. «Программой конкретных дел» (ПКД). Ежегодно правительством Калининградской области выделяются средства на поддержку муниципальных программ благоустройства (программ «конкретных дел»). Особенностью программы является формирование перечня реализуемых в МО Калининградской области

с численностью населения менее 80 тыс. человек мероприятий с учетом результатов обсуждения с жителями населенных пунктов. Голосование по другим вопросам местного значения на портале до сих пор не проводилось.

Большинство экспертов, оценивающих уровень вовлечения населения в решение вопросов местного значения, отмечают, что население муниципальных образований является в настоящее время только потенциальным субъектом общественных изменений, преимущественно демонстрирует стратегию пассивного поведения, иждивенческие настроения и слабо информировано о своих правах и возможностях участия в диалоге с органами местного самоуправления [1, с. 63]. При этом уровень вовлечения населения в решение вопросов территориального значения существенно различается между крупными городскими и сельскими поселениями.

В небольших муниципальных образованиях или сельских поселениях традиционные технологии привлечения граждан к обсуждению и решению проблем местного сообщества (публичные слушания, собрания, опросы граждан и обращения в органы местного самоуправления) дают больший результат как в силу простоты охвата значительной части населения, так и в силу развитости у жителей территориальной идентичности, признания жителями своей принадлежности к территории, развитости системы социально-экономических, культурных отношений в местном сообществе, системы личных коммуникаций, четкого представления администрации о потенциале местного сообщества.

Вовлечение жителей средних и крупных городских поселений в решение вопросов территориального значения осложняется разобщенностью местного сообщества. Здесь необходимы другие способы коммуникации, позволяющие проинформировать граждан о возможности участия в решении вопросов территориального значения и вовлечь во взаимодействие друг с другом и властью муниципального образования для решения вопросов территориального значения.

Примером успешного вовлечения жителей мегаполиса в решение территориальных проблем является реализация проекта «Активный гражданин / Москва». Созданный в 2014 г. по инициативе мэрии Москвы интернет портал из площадки для проведения голосований через интернет превратился в масштабный проект, в котором объединены возможности проведения таргетированных опросов (на портале зарегистрировано свыше 2 млн пользователей, в среднем в масштабных опросах участвуют 120–180 тыс. чел., что составляет 1–1,5% населения Москвы¹), возможность проводить публичные слушания по тому или иному вопросу, сервис «Электронный дом», позволяющий жителям любого многоквартирного дома организовать площадку для обсуждения общедомовых вопросов. С 2014 по 2018 г. на портале было проведено свыше 3600 голосований, по итогам которых реализовано более 1900 решений по благоустройству парковых зон, городских дворов, выбора дизайна станций метро, выбору графика работы центров «Мои документы», утверждению стандартов работы детсадов, городских поликлиник, библиотек и др., отчеты о которых также публикуются на портале.

Несмотря на подобные примеры, социологические исследования, проведенные в средних и крупных муниципальных образованиях — г. Екатеринбург [1; 5], Республике Марий Эл [4], Мурманской области [7] и др. — демонстрируют, что степень заинтересованности граждан в участии в решении вопросов местного значения остается на низком уровне. Данная проблема характерна и для муниципальных образований Калининградской области. Вовлечение граждан в решение вопросов местного значения в большинстве МО Калининградской области не носит массового характера.

¹ Для сравнения стандартная выборка для проведения репрезентативного социологического исследования о мнении населения Москвы составляет 384 чел. (ошибка исследования 5%).

Руководители и заместители руководителей администраций муниципальных образований Калининградской области в ходе стратегической сессии в рамках обучения по программе повышения квалификации «Привлечение населения к решению вопросов местного значения», проведенной в феврале 2018 г. Региональным центром «Высшая школа государственного управления» Западного филиала РАНХиГС [6, с. 130], подтвердили низкую активность граждан в решении вопросов местного значения. Ими было отмечено, что существующее взаимодействие между представителями гражданского общества и органами местного самоуправления (ОМСУ) в муниципальных образованиях Калининградской области малоэффективно и зачастую носит формальный характер, практически отсутствуют примеры реализации совместных социально-значимых проектов.

Низкая активность граждан в решении вопросов местного значения в муниципальных образованиях Калининградской области, по мнению представителей администраций МО, обусловлена часто формальным подходом к разработке стратегии развития территории, отсутствием у органов местного самоуправления финансовых ресурсов для поддержки проектов граждан, отсутствием или неразвитостью традиционных (радиостанции, газеты) средств информирования, формальным подходом к формированию Общественных советов, отсутствием информации о гражданских инициативах в других муниципальных образованиях.

Представители муниципалитетов также отметили низкий уровень подготовки общественных лидеров, отсутствие у субъектов гражданского общества навыка реализации проектного подхода и культуры дискуссии, низкую информированность граждан о своих правах, обязанностях и социальной жизни муниципального образования, слабую обратную связь между представителями гражданского общества и ОМСУ [6, с. 131].

Одним из выводов исследований, проведенных в 2011 и 2014 гг. Агентством регионального экономического развития совместно с Правительством Калининградской области, также стала констатация слабой заинтересованности администраций ОМСУ в установлении партнерских отношений с инвесторами и работающими на их территории предпринимателями [3, с. 66]. Регистрация учредителей предприятий по месту фактического расположения предприятий позволяет обеспечить поступление доходов в бюджет муниципального образования от налога на доходы и дивиденды, реализовать проекты развития территории муниципального образования, а их включение в Общественный совет даст новые возможности для территориального развития.

Участие граждан в решении вопросов местного значения в современных условиях предполагает как ориентацию на максимальный охват населения, так и развитие форм и информационных поводов для публичного обсуждения. Как отмечают исследователи вопроса вовлечения граждан в решение проблем местного значения, в условиях цифровизации общества и активного развития информационно-коммуникационных технологий выстроить конструктивное системное взаимодействие ОМСУ с гражданами и другими стейкхолдерами (мелким и средним бизнесом, корпорациями) только с применением инструментария, установленного 131 ФЗ, невозможно [2, с. 24].

Реализация национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» предполагает внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сфере государственного и муниципального управления. Использование новых электронных платформ и цифровых технологий создает предпосылки более эффективного взаимодействия между государственными и муниципальными органами управления, бизнесом и обществом.

В условиях нарастающих глобальных вызовов цифрового технологического развития краудсорсинг становится востребованной технологией для привлечения

населения к решению вопросов местного значения. Из трех составляющих краудсорсинга: краудкриэйшн (поиск и формирование идеи, решения), краудвотинг (выявление общественного мнения по поводу идеи, решения — опросы, оценивание), краудфандинг (объединение на добровольной основе ресурсов для реализации выбранного проекта) в Муниципальных образованиях Калининградской области наиболее распространен опыт голосования за проекты и мероприятия. Создание на базе портала «Активный гражданин / Калининградская область» краудфандинговой платформы, позволяющей аккумулировать средства, получаемые на софинансирование реализуемых проектов от отдельных граждан, может стать следующим этапом активизации гражданского участия в решении проблем местного значения.

Перед ОМСУ и региональными органами власти стоит задача изменения поведения жителей, трансформация из потенциального субъекта общественных изменений в производителей продукта местного сообщества. Таким продуктом может стать обоснованная идея социальной инициативы или социальной проект, в которых инициатор готов принять непосредственное участие. Для этого требуется создание специализированного информационного ресурса, посредством которого жители МО могут формулировать собственные инициативы решения проблем в жизни их муниципального образования, находить единомышленников, готовых поддержать инициативу личным участием, финансово или материально. Создание подобного регионального информационного ресурса также позволит решить проблему отсутствия информации о гражданских инициативах в других муниципальных образованиях.

Инициативное (партиципативное) бюджетирование может стать перспективной технологией развитии активности граждан в решении вопросов местного значения в муниципальных образованиях Калининградской области, перспективным поводом для диалога власти, жителей, представителей местного бизнес-сообщества. Реализация технологии инициативного бюджетирования позволит обеспечить финансирование проектов даже при условии отсутствием у органов местного самоуправления значительных финансовых ресурсов для поддержки проектов граждан.

Вовлечение предпринимателей как части гражданского общества в решение вопросов местного значения также имеет серьезное значение. Предприниматели могут входить в группу поддержки местного развития, участвующую в процессе разработки стратегии МО, отборе проектов для софинансирования, в мониторинге их выполнения. Обязательным условием развития механизмов привлечения граждан к совместному решению вопросов территориального значения, повышение уровня гражданской культуры, социальной активности граждан является информационная открытость органов власти, создание информационных поводов, доступность и адаптированность сайта Администрации МО под любые типы устройств (компьютер, смартфон и т. п.).

Таким образом, в условиях ускорения цифрового технологического развития муниципальные образования Калининградской области стоят перед насущной необходимостью расширения спектра используемых практик гражданского участия в решении вопросов местного значения, изменения подходов к выстраиванию системы коммуникаций. При этом задачами администрации МО являются не только формирование у представителей местного сообщества понимания собственной ответственности за происходящее на территории, но и преодоление сопротивления внедрению и использованию цифровых технологий, как со стороны органов власти, так и со стороны жителей территории. Портал «Активный гражданин / Калининградская область» при соответствующей его доработке, по мнению авторов, может стать опорной площадкой для диалога региональных органов власти, ОМСУ, жителей, представителей местного бизнес-сообщества и других заинтересованных сторон.

Литература

1. Александров А. А., Тарбеева И. С. Гражданское участие в местном самоуправлении // Управленческое консультирование. 2016. № 12. С. 63–70.
2. Гегедюш Н. С. Вовлечение граждан в процесс развития муниципального образования: партисипативный подход // Региональная власть, местное самоуправление и гражданское общество: механизмы взаимодействия : сб. науч. трудов II Всероссийской научно-практической конференции. Саратов, 2018. С. 23–31.
3. Горохов А. Ю. Управление процессами местного развития на примере городского и сельского поселений Калининградской области / А. Ю. Горохов, Д. А. Горохов, А. Ю. Игнатьев, В. Г. Смирнов // Экономические науки. 2016. № 144. С. 64–70.
4. Данилов М. В. Участие населения в осуществлении местного самоуправления в Республике Марий Эл // Региональная власть, местное самоуправление и гражданское общество: механизмы взаимодействия : сб. науч. трудов II Всероссийской научно-практической конференции. Саратов, 2018. С. 119–123.
5. Зерчанинова Т. Е., Тарбеева И. С. Социальные практики участия населения города в местном самоуправлении // Муниципалитет: экономика и управление. 2018. № 3. С. 20–26.
6. Маркулис С. Р., Пехова Л. С. О привлечении населения к решению вопросов местного значения в муниципальных образованиях Калининградской области // Региональная власть, местное самоуправление и гражданское общество: механизмы взаимодействия : сб. науч. трудов II Всероссийской научно-практической конференции. Саратов, 2018. С. 128–132.
7. Масленникова Е. В., Гегедюш Н. С. Информационная открытость органов власти как инструмент повышения эффективности вовлечения граждан в процессы инициативного бюджетирования: анализ городских практик // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2017. № 5. С. 91–94.
8. Пехова Л. С., Гафарова Д. А. Внедрение инициативного бюджета в Калининградской области // Современное управление: векторы развития : сб. науч. трудов международной научно-практической конференции. Калининград, 2018. С. 293–295.

Об авторах:

Пехова Людмила Степановна, директор Регионального центра «Высшая школа государственного управления» Западного филиала РАНХиГС (г. Калининград, Российская Федерация), кандидат педагогических наук; l.pekhova@mail.ru

Гафарова Диана Алексеевна, начальник отдела федеральных и региональных программ и проектов «Проектный офис» Регионального центра «Высшая школа государственного управления» Западного филиала РАНХиГС (г. Калининград, Российская Федерация); dianagafarova@gmail.com

References

1. Alexandrov A. A., Tarbeeva I. S. Civic Participation in Local Self-Government // Administrative Consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovaniye]. 2016. No. 12. P. 63–70. (In rus)
2. Gegedyush N. S. Involvement of citizens in the process of municipal development: participatory approach // Regional government, local self-government and civil society: mechanisms of interaction: scientific works of the II Russian Scientific and Practical Conference. Saratov, 2018. P. 23–31. (In rus)
3. Gorokhov A. Yu. Management of local development processes on the example of urban and rural settlements of the Kaliningrad region / A. Yu. Gorokhov, D. A. Gorokhov, A. Yu. Ignatiev, V. G. Smirnov // Economic sciences [Ekonomicheskie nauki]. 2016. No. 144. P. 64–70. (In rus)
4. Danilov M. V. Participation of the population in the implementation of local self-government in the Republic of Mari El // Regional government, local self-government and civil society: mechanisms of interaction: scientific works of the II Russian Scientific and Practical Conference. Saratov, 2018. P. 119–123. (In rus)
5. Zerchaninova T. E., Tarbeeva I. S. Social practices of participation of the city population in local self-government // Municipality: economy and management [Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie]. 2018. No. 3. P. 20–26. (In rus)
6. Markulis S. R., Pekhova L. S. On the Involvement of the Population in the Solution of Issues of Local Importance in the Municipalities of the Kaliningrad Region // Regional Power, Local Self-Government and Civil Society: Mechanisms of Interaction: scientific works of the II Russian Scientific and Practical Conference. Saratov, 2018. P. 128–132. (In rus)

7. Maslennikova E. V., Gegedyush N. S. Information openness of authorities as a tool to increase the efficiency of citizen involvement in the processes of proactive budgeting: analysis of city practices // Journal of the Saratov State Socio-Economic University [Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo sotsial'no-ekonomicheskogo universiteta]. 2017. No. 5. P. 91–94. (In rus)
8. Pekhova L. S., Gafarova D. A. Introduction of the initiative budget in the Kaliningrad region // Modern management: development vectors: scientific works of the international scientific and practical conference. Kaliningrad, 2018. P. 293–295. (In rus)

About the authors:

Lyudmila S. Pehova, Director of the Regional center «The Higher School of Public Administration» of Western Branch of RANEPA (Kaliningrad, Russian Federation), PhD in Pedagogy; l.pexova@mail.ru

Diana A. Gafarova, Head of the Department of Federal and Regional Programs and Projects of the Regional center «The Higher School of Public Administration» of Western Branch of RANEPA (Kaliningrad, Russian Federation); dianagafarova@gmail.com