

СОПРОВОЖДЕНИЕ СЕЛА КАК ГАРАНТ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

(Материалы из книги: Плешаков С.А. Сопровождение села. Модель сельского развития". – изд. 2-е, Хабаровск, из-во Тихоокеанского государственного университета, 2008. - 440 с. + илл.)

Плешаков С.А.

ХКБОО «Зеленый Дом», г. Хабаровск, sergey@green-house.khv.ru

Аннотация

Книга отражает результаты исследовательского проекта «Развитие села: предпринимательская пассивность населения и способы ее преодоления», выполненного на средства, предоставленные по гранту АНО «Институт общественного проектирования», в соответствии и порядке, установленном распоряжением Президента РФ от 30 июня 2007 года № 367-рп «Об обеспечении в 2007 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества».

В первой части книги анализируются причины депрессивного состояния села, в том числе низкой предпринимательской активности сельского населения. Показано настоящее положение сельских производителей (владельцев ЛПХ, фермеров, кооператоров и др.), административно-хозяйственные барьеры, условия сельскохозяйственного производства. Дан ряд рекомендаций, реализация которых позволила бы улучшить положение местных производителей сельскохозяйственной продукции. Однако, обосновывается, что системные проблемы села применением обычных мер административного и экономического характера решить невозможно.

Во второй части книги предлагается эмпирическая модель развития села, основанная на привлечении потенциала активного населения, методической и практической помощи сопровождающей некоммерческой организации. Дается ряд примеров сельского развития, полученных в ходе реализации модели.

Приводим материалы из этой книги.

Summary

This book contains the results of the research project Rural Development: Overcoming Local Business Passivity that was fulfilled with a grant awarded by the Institute of Public Projects, an independent non-profit organization, in accordance with RF President Regulation No. 367 rp of June 30, 2007 “On government support in 2007 to non-profit non-governmental organizations participating in the development of civil society institutes”.

The first part of the book explores the reasons of economic depression in rural settlements and low business activity of rural communities. It provides an account of the actual situation of

rural producers (owners of small and large farms, members of cooperatives, etc.), the existing administrative and economic barriers, and the conditions of agricultural production. The reader will find guidelines on how to improve the situation of local agricultural producers. However, the author explains why systemic problems that face rural communities cannot be resolved by merely applying traditional administrative and economic measures.

The second part of the book presents an empiric model of rural development based on increasing the capacity of local activists and providing methodological and practical assistance by a non-profit partner organization. A number of examples of rural development are cited that have been produced in the process of implementing this model.

Following are materials from this book.

Межпрограммное взаимодействие

Фонд «Устойчивое Развитие» и ХКБОО «Зеленый Дом» работают вместе с 2001 года. Выполняя функции Дальневосточного Регионального Центра, «Зеленый Дом» вел параллельно собственные проекты и разрабатывал технологию работы с депрессивными сельскими поселениями. «Зеленый Дом» сумел привлечь на апробацию модели сельского развития средства АМР США (Программы «Поддержка развития муниципальных образований» и «Сообщества и альянсы на муниципальном уровне») и других доноров. Работа велась в 8 районах Хабаровского и Приморского края и заключалась в активизации населения сёл. «Зеленый Дом» создал сеть районных общественных и некоммерческих организаций из 7 НКО, которая к середине 2009 года выросла до 18 организаций. В каждом районе, таким образом, «Зеленый Дом» работал через некоммерческий Ресурсный центр, который выполнял необходимые задачи: администрирование малых районных грантовых конкурсов, сопровождение проектов в селах через мастеров сопровождения, оказание информационной поддержки и т. д.

«Зеленый Дом» разработал отдельную образовательную программу, по которой проходили обучение мастера сопровождения – специалисты некоммерческого сектора, работавшие в штате районных Ресурсных центров. В функции мастеров сопровождения сегодня входит содействие образованию сельских активов из жителей сёл, соединение потенциала активного населения с административным ресурсом (включение в сельский актив главы села, согласование направлений деятельности актива с районным муниципалитетом), помощь в разработке концепции развития сёл на 2-3 года, работа по преодолению психологических барьеров (страхи, неуверенность, конфликты), помощь в проведении маркетинговых исследований, бизнес-планировании и др. Фактически мастера сопровождения являются ключевыми фигурами, инициирующими процесс развития сёл.

У Ресурсных центров более широкие задачи: взаимодействие с районным муниципалитетом, районной прессой, бизнесом, обеспечение процесса сопровождения.

К 2008 году целевые районы «Зеленого Дома» и фокусные села в них стали отличаться от других районов и сёл высокой гражданской активностью (до 10% населения, вовлеченного в самоуправление) и наличием сельских активов, эффективным взаимодействием с органами местного самоуправления и бизнесом, насыщенным информационным полем (создаваемым районной прессой, информирующей население об инициативах сельских активов), появлением коллективных (артельных) сельских производств.

Данный факт отчетливо выявился в ходе четвертого грант-раунда Программы РМО, когда по итогам конкурса концепций в победители вышли консорциумы, возглавляемые или созданные пятью Ресурсными центрами «Зеленого Дома», а также администрацией Вяземского муниципального района, Отдел экономической политики которой частично взял на себя функции поддержки проектов в селах. Фактически, «Зеленый Дом» подготовил почву для реализации более масштабных проектов.

Во втором туре грант-раунда в числе победителей оказались консорциумы организаций Вяземского района Хабаровского края (село Аван) и организаций Пожарского района Приморского края. Началось межпрограммное взаимодействие в целях содействия реализации проектов консорциумов. Фонд «Устойчивое Развитие» осуществлял администрирование проектов и образовательный компонент, «Зеленый Дом» обеспечил сопровождение сел в Вяземском районе, Ресурсный центр «Первоцвет» – в Пожарском районе. Кроме этого, использовался ряд новых или уже апробированных практик.

Мастер сопровождения Барковская Л. М., работавшая в других проектах «Зеленого Дома», содействовала созданию инициативных групп в селе Аван. Их работа (организация овощного цеха и ремонт Дома культуры) были поддержаны главой села Аван и администрацией Вяземского района. В рамках ранее разработанной инвестиционной программы овощной цех получил серьезное финансирование из районного бюджета, что позволило провести ремонт помещения.

При краевой Школе мастеров сопровождения (создана ХКБОО «Зеленый Дом») началась теоретическая и практическая подготовка новых мастеров сопровождения из числа успешных участников проектной деятельности в селе Шереметьево Вяземского района. Трое сотрудников Шереметьевского Дома культуры, зарегистрировавших АНО «Парус», стали сопровождать 10 проектов в области культуры, получивших гранты Фонда «Устойчивое Развитие» в рамках проекта «Сельский фейерверк», а также софинансирование от районного муниципалитета. Им удалось переломить мнение работников сельских Домов культуры

(СДК), считавших муниципальные гранты и финансирование ФУР дополнительным финансированием их основной деятельности. При АНО «Парус» в 10 селах были созданы инициативные группы из неравнодушных жителей, в том числе молодежи, которые и помогли успешно реализовать все мероприятия проектов: отремонтировать ДК и библиотеки, наладить работу новых кружков и студий, провести ряд многолюдных акций и праздников. Благодаря мастерам «Паруса» активность населения в 10 селах Вяземского района существенно возросла, как и уровень культурного обслуживания, и вовлеченности селян в культурные мероприятия.

В ходе ранее реализованных проектов «Зеленого Дома» и текущих проектов от ФУР выявился ряд сельских менеджеров, возглавивших активы в селах Вяземского района. Для их успешной координации между собой и районными органами местного самоуправления был создан Общественный совет при главе Вяземского района. Совет стал инструментом продвижения инициатив снизу, из сёл, в планы развития района. С другой стороны, глава района получил через Совет обратную связь с населением: глава внедряет свои инициативы сверху, и через Совет он заручается поддержкой в селах, а также может мониторить эффект инноваций. Совет стал также формой вовлечения населения в процессы самоуправления на уровне района. Он может принимать форму Экспертного совета при реализации конкурсов муниципальных грантов, также принимать решения по каким-либо другим открытым конкурсам (конкурсы школьников, молодежи, лучшего села, лучшей сельской администрации и т. д.).

Одним из таких открытых конкурсов стал районный конкурс «Планета Добра», организованный в рамках проекта «Сельский фейерверк». Цель конкурса: стимулирование молодежных инициатив, содействие воспитательным процессам в школах и учреждениях дополнительного образования, привлечение потенциала активной молодежи для развития сельских и городских сообществ. Школы, сельские главы номинируют отдельных школьников или молодежные объединения, а присуждение номинаций производит Общественный совет при главе района.

В Пожарском районе СРЭО «Первоцвет» эффективно координировал работу консорциума, применяя апробированные практики, вел сопровождение сельских активов в селах Нагорное, Пожарское и Светлогорье.

В целом межпрограммное взаимодействие выявило много положительных аспектов. Одна программа нацелена на работу с нулевого уровня и в течение двух или более лет планомерно и постепенно развивает гражданскую активность, стимулирует появление новых организаций гражданского сектора, содействует налаживанию взаимодействия между НКО и органами власти и местного самоуправления. Вторая программа начинает работать на

подготовленном поле и содействует объединению организаций гражданского сектора, налаживанию взаимодействия на более высоком уровне, образованию консорциумов, разработке и реализации проектов значительных масштабов, а также эффективных муниципальных и общественных практик.

Власть как методический центр

Плешаков С.А.

ХКБОО «Зеленый Дом», г. Хабаровск, sergey@green-house.khv.ru

Есть два подхода к налоговым доходам. Первый реализовался при президенте Ельцине, возвестившем регионам волю: «берите суверенитета столько, сколько сможете переварить». Подстать была и налоговая система, которая оставляла в регионах до 70% налогов. Кроме вольностей регионы имели и проблемы, однако, речь не о них, а о том, что суверенитет налоговый стал быстро перекрашиваться в суверенитет территориальный.

Подход номер 2, вытеснивший «Бюджетным кодексом» подход номер 1, носит прямо противоположный смысл: федеральный центр стягивает на себя едва ли не сто процентов налоговой базы, затем частично возвращает доходы в регионы в установленном процентном соотношении, выделяя целевые и нецелевые субсидии. Далее, регионы могут автоматически возвращать часть налоговых доходов на муниципальный уровень, а могут и применять «право субъекта», когда губернатор определяет, кому и сколько. Оправданий здесь много: на муниципальном уровне нет специалистов для выполнения ряда полномочий, промышленность и инфраструктура также находятся в региональных центрах, данный подход умиряет муниципалов, пристраивая негласно властную вертикаль, и т.д.

Эти два подхода напоминают ситуацию с водой:

вариант 1 – всем жить под водой... так, не получается. Тогда см. вариант 2.

вариант 2 – всем жить без воды... так, не получается. Тогда см. вариант 1.

Исторически очень похоже на борьбу консерваторов и либералов в Англии при Черчилле и при Тетчер: одно правительство национализирует крупную промышленность, второе денационализирует, затем кино повторяется.

Такой двухмерный мир решений вызывает недоумение. Ведь вариантов, как минимум, три, и третий из них – «около воды»! Но можно и не удивляться политике прошлого, потому что «кино» вполне может повториться в России. Тогда давайте будем обсуждать вариант номер три.

Понятно, что схема «без воды» скоро себя исчерпает. Как только вступила в полную силу реформа местного самоуправления, а это произошло «в полном объеме» 1 января 2009 года, как стало всем понятно: муниципальный уровень своими налоговыми доходами не

выживет. Иные районы сверстали бюджет на 80%, и думают: не отправить ли свои администрации на пару месяцев в отпуск без содержания; у других дела еще хуже. Не помог совет региональных финансистов прикрыть все программы, кроме зарплаты и ЖКХ – районные программы как правило пишутся для формы, что доказывается их мизерными бюджетами.

Речь не идет о крупных городах – там основной процент рабочих мест и существенный бюджетный доход от НДФЛ (налог на доходы физических лиц), сосредоточена вся торговля и есть доходы от «вмененки», еще есть помещения под аренду, торгуют земелькой – они не бедствуют. Речь о сельских районах, а еще больше о селах. Хотя за пример берутся села дальневосточные, их положение ничем не лучше и не хуже основной массы российских сел, потому все нижесказанное можно отнести к российскому селу как к таковому.

Есть, безусловно, и среди сел счастливые исключения: через территорию одних прошла ветка газопровода, несущая в местный бюджет «роялти», другие расположены близко к городской черте и привлекают предпринимателей более низкими ставками аренды, а состоятельных горожан земельными участками. Но подавляющее большинство сел либо вообще не имеют бюджета, входя в укрупненные сельские МО, либо имеют бюджет дотационный до 90-95%. И земля их, кроме китайцев на ДВ и олигархов под Москвой, никому не нужна, да и те норовят скупить ее за бесценок. В сельский бюджет падает 10% от НДФЛ, а работает в самом поселении школа да администрация, плюс пара-другая торговцев. Остальное сельским администрациям приходится вышибать потом и кровью, потому как это налог на имущество и налог на землю, то есть на огороды, по преимуществу, нищих сельских жителей.

Понятно, ни районные органы местного самоуправления не могут выполнять все возложенные на них полномочия, ни местные. Закон, правда, оговаривает, что если нет средств, то полномочия можно и не выполнять. Только как их не выполнять, если от этого зависит жизнь поселения? Как забросить до лучших времен благоустройство, ремонт муниципального жилфонда, как сказать людям, что «танцев больше не будет», потому что нет денег на культуру?

В этой статье давайте попробуем поразмышлять об оптимальной схеме распределения финансовых средств между уровнями власти и местного самоуправления. Оптимальной, а не оптимизированной.

Нет средств на исполнение полномочий – плохо. Но и когда их много, тоже зачастую ничего хорошего. К примеру, решение органов местного самоуправления сельского МО Анастасьевка (Хабаровский район Хабаровского края) теперь просто классика

муниципального жанра: при большинстве запущенных полномочий там решили строить культурно-административный центр стоимостью в 47 миллионов, одна проектно-сметная документация на который обошлась в 1,5 миллиона рублей. В Анастасьевке нет клуба, однако строительство из бруса и обустройство клуба в поселке Сидима¹ обошлось всего в миллион рублей, в чем очень помогло добровольным и безвозмездным трудом население. Что же за чудо сооружение появится, всем на диво, посреди села через 10 лет (примерно столько должен рассчитываться бюджет МО за долгострой)? Оно явно будет великих, как и подобает чуду, размеров, и одно только отопление чуда (плюс электричество, охрана, ремонт и др.) будет ежегодно выливаться в чудесную копейку. Вопрос: кому это нужно и как с этим бороться?

Механизм представляется довольно простым, но требует иной схемы муниципального и государственного менеджмента. В настоящее время вышестоящий уровень власти выступает в роли распределителя средств, которые попадают в его казну из федерального бюджета. Такой подход рождает множество злоупотреблений; в России уже есть прецеденты самоубийств глав крупных МО, не получивших от губернаторов средств на подготовку к зиме или закупку топлива. Разумеется, районные МО действуют точно таким же порядком, стараясь держать в узде глав поселений.

Однако если отвлечемся от субъективных факторов, то согласимся с тем, что стране, где каждый действует на свой лад, будущего не видеть. Если так каждый кирпич в стене, каждая нота в песне будет вести свою игру, то ни дома, ни мелодии мы не получим.

Как же, не выстраивая жесткую вертикаль с едва ли не военной выправкой и не отпуская поселения на суверенное «пастбище», районной власти добиться эффективного исполнения полномочий на местном уровне?

Раз в 4 года в большинстве поселений избирают новых глав, народными выборами смещая неуспешных предыдущих. Но каким образом им стать успешными? Постоянная ротация на местах – головная боль районов и регионов. Согласимся, что, имея на местах неквалифицированные кадры, чего-либо серьезного требовать от них бесполезно. Некоторые продвинутые районные руководители это осознали и начали создавать собственные муниципальные образовательные центры для подготовки поселенческих глав, депутатов и сотрудников администраций. Но теоретическая подготовка должна сочетаться с практической, а вот в этом вопросе, как всегда, затор.

¹ Поселок Сидима являлся фокусным на протяжении 2,5 лет для Программы «Сообщества и Альянсы на муниципальном уровне» (САМ), выполнявшейся ХКБОО «Зеленый Дом». Цель Программы состояла в активизации сельского населения и вовлечении его в самоуправление. В поселке был создан сельский актив и реализовано несколько проектов, отличавшихся друг от друга нарастающей сложностью. Первым проектом сидиминцы создали сельский музей, последним – миром построили клуб.

Предлагаемый механизм схематично выглядит следующим образом (разумеется, новизны здесь немного):

- подготовленные муниципальными образовательными центрами, поселенческие органы местного самоуправления в партнерстве со своими активами (их появление – дело механизма, подобного Программе САМ) готовят целевые программы развития поселений с четкими целями, задачами и результатами;

- программы поступают на конкурс в район, где уже должна быть принята комплексная программа развития поселений с соответствующим бюджетом и обозначенными конкурсными направлениями;

- после рассмотрения программ из поселений и определения лучших они обеспечиваются софинансированием из бюджета вышеупомянутой программы в установленном справедливом и целесообразном соотношении;

- районная администрация сопровождает программную деятельность в поселениях в течение всего цикла реализации, помогая в преодолении барьеров, организуя фокусное обучение и добиваясь эффективной и целевой траты средств.

Район начинает выполнять функцию методического центра для поселенческих органов местного самоуправления, а не выступает в роли средневекового сюзерена: этим дам, этим не дам. В ответ он получает эффективное и малозатратное решение ВМЗ, а также практическую школу кадрового менеджмента, налаживает систему управления, ориентированную на результат.

Поселения также выигрывают, получая открытые и честные правила игры, возможность улучшить менеджмент, целевое финансирование и задел для своих активов, которые иначе будут рассыпаться от бездействия по определению.

Заметим, что механизм универсален и позволяет ему работать вплоть до федерального уровня.

Кстати, о варианте № 2. Стремясь отдалить мировой кризис, правительства многих стран, экономики которых зависимы от доллара, закачивали излишки долларовой массы в «стабилизационные фонды», и тем самым гасили падение стоимости мировой резервной валюты. Эта мера на несколько лет отсрочила кризис, но не отменила. Примерно такой же вариант, похоже, может быть выбран и у нас, когда уменьшающиеся возможности федерального и региональных бюджетов постараются решить за счет местного уровня. Кремлевские эксперты начали всерьез обсуждать вариант новой оптимизации системы местного самоуправления. Оптимизация же у нас синоним сокращения. И кто же вытаскил на этот раз «черную метку»? Оказывается, больше всех прокажут муниципальные районы: их функции «непонятны», их предметы ведения часто дублируют поселенческие, у поселений

есть население и объекты, а какое население и объекты у районных муниципалитетов? Все неясно, поэтому настало время расплатиться.

По сути, в рамках сокращающегося бюджета идет поиск новых жертв. Действительно, путем уничтожением уровня муниципальных районов можно получить нешуточную экономию бюджетных средств. Но это абсурдный порядок мысли. Даже и представить себе трудно глав сельских МО, напрямую общающихся с губернатором и краевыми/областными администрациями. Бедные села, что в двух часах пути от краевого центра, – им и раньше не доставало заботы, а теперь и вовсе ожидает запустение. Кому они вообще будут нужны? А кому будут нужны сельские клубы и библиотеки? Местные бюджеты не вытянут их на своих бюджетах, как не вытягивают со времени муниципальной реформы, и если бы не помощь со стороны районных властей...

Между прочим, еще большую экономию можно получить путем сокращения региональных органов власти! Собственно, с ними ситуация примерно такая же, как и с районными органами местного самоуправления – у всех МО свои администрации, зачем лишнее звено?

Полагаем, нужно вести речь не об «оптимизации» системы местного самоуправления, а о более эффективной схеме ее работы, а также опоре местного самоуправления на потенциал населения. Но силами районов и тем более поселений механизм, активизирующий данный потенциал, не запустить. Только регионы смогут включить его на основе социального заказа некоммерческим организациям. Второй механизм, речь о котором идет в настоящей статье, может использоваться непосредственно районными муниципалитетами, пожелавшими выступить в роли методических центров для поселенческих органов местного самоуправления. Либо также может быть запущен со стороны регионов, где больше возможностей для консолидации бюджетных средств.

Работа обоих механизмов – активизации населения и методического центра – позволит при централизованном грамотном подходе и имеющемся уровне финансирования поставить сельские районы и поселения на рельсы развития. Если, конечно, преследовать именно такую цель...



Плешаков Сергей, директор Хабаровской краевой благотворительной общественной организации «Зеленый Дом». Директор Регионального Центра Фонда «Устойчивое развитие». Автор и координатор программы «Сообщества и Альянсы на муниципальном уровне», признанной экспертами одной из лучших программ в области муниципального развития. Автор монографии «Сопровождение села. Модель сельского развития», многочисленных публикаций.