

УДК 352.93

ОСОБЕННОСТИ КОММУНИКАТИВНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ С НАСЕЛЕНИЕМ ЧЕРЕЗ ФОРМИРОВАНИЕ ИНИЦИАТИВНЫХ ГРУПП В РАМКАХ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ ПОДДЕРЖКИ МЕСТНЫХ ИНИЦИАТИВ¹

Г.К. Лапушинская¹, О.Н. Морозова², Т.Ю. Баженова³

^{1,2,3}Тверской государственной университет, г. Тверь

Рассмотрены вопросы формирования инициативных групп при реализации программы поддержки местных инициатив в Тверской области. Конкретизированы типы участия жителей в программе. Выделены особенности формирования инициативных групп и требования к их участникам с учетом необходимости активного взаимодействия, как с населением, так и с органами местного самоуправления.

Ключевые слова: программа поддержки местных инициатив, сельское поселение, инициативная группа, взаимодействие.

Программа поддержки местных инициатив (ППМИ) реализуется на территории Тверской области с 2013 г. Формат программы относится к инициативному бюджетированию, т. е. «совокупности разнообразных, основанных на гражданской инициативе, российских практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также последующем контроле за реализацией отобранных проектов» [4, с. 2]. Программа предусматривает выделение на конкурсной основе субсидий из областного бюджета на реализацию наиболее важных для городских и сельских территорий проектов, направленных на решение вопросов местного значения. При этом приоритетность проектов определяется на общем собрании населения через готовность жителей финансово поддержать реализацию проекта (условие представления проекта на конкурс задает минимально необходимую величину финансового участия граждан в реализации проекта в 5 % от его стоимости для городских и сельских поселений).

Отбор и реализация проектов в поселениях осуществляются при активном участии населения:

- *организационном* – поддержка выбора проекта, подаваемого на конкурс: участие в анкетировании, выявляющем проблемы и субъективное восприятие их актуальности; участие в собрании граждан и т. п.;
- *финансовом* – софинансирование реализации выбранного проекта;
- *коммуникативном* – формирование диалога (как внутри самого местного сообщества, так и с представителями органов местного самоуправления), ориентированного на укрепление доверия и возникновение реального общественного участия в муниципальном управлении;

¹ Материал подготовлен в рамках проекта Министерства финансов РФ и Всемирного банка «Развитие инициативного бюджетирования в РФ» (Содержащиеся в статье выводы, интерпретации и суждения являются мнениями ее авторов и не обязательно отражают взгляды проектной команды Всемирного банка и Министерства финансов РФ).

- *волонтерском* – безвозмездное выполнение действий, направленных на сбор финансовых средств с населения, осуществление общественного контроля при реализации проекта, так и на последующее выполнение работ, нацеленных на сохранение результатов реализованного проекта (например, проведение субботников по уборке построенной детской площадки и т. п.).

Количество проектов, поданных на конкурс в Тверской области от муниципальных образований в 2013 г. ограничивалось количеством пилотных поселений (их было 72), каждое из которых могло предоставить только одну заявку. С отменой тестовых ограничений количество проектов, заявленных на конкурс муниципальными образованиями Тверской области, за 3 года выросло в 1,64 раза: со 152 заявок в 2014 г. до 250 заявок, поданных в 2016 г. Если в 2014 г. количество муниципальных образований, участвовавших в конкурсе, практически совпадало с количеством представленных проектов (151 поселение [2] подало 152 заявки [1]), то в 2016 г. 183 муниципалитета подали 250 заявок [1], т. е. 67 муниципальных образований подали на конкурс не одну заявку, а жители этих поселений были готовы ко всем формам участия не только по одному проекту.

На гражданскую активность влияют не только уже сформировавшийся положительный опыт реализации проекта в собственном населенном пункте (если в данном населенном пункте уже реализовывался проект в рамках ППМИ, то население с большей готовностью откликается на предложения ОМСУ по участию в программе), но и общественное мнение неформальных лидеров муниципального образования, являющихся хорошими организаторами, способными подвигнуть других на участие в проекте. Они воспринимают проект как необходимость и практически единственную возможность решения проблемы и заслуживают доверия у земляков.

Взаимодействие ОМСУ с населением в процессе реализации проекта в рамках ППМИ осуществляется на основе известной двухуровневой модели коммуникации. Как известно, разработанная западными исследователями (П. Лазарсфельдом, Б. Берельсоном, Г. Годэ [3]) двухуровневая модель коммуникации предусматривает последовательную передачу информации: от инициатора общения к лидерам общественного мнения, а затем от лидеров общественного мнения к адресату. Таким образом, лидеры общественного мнения, выступая в качестве посредников и обладая по сравнению с конечным получателем информации более высокой степенью коммуникативной компетентности, обеспечивают целенаправленное воздействие на конечного адресата, пользующегося доверием источника информации.

В рассматриваемом случае при реализации ППМИ в муниципальном образовании инициатор взаимодействия (органы местного самоуправления) использует для передачи информации адресату (населению) посредника, в роли которого выступает инициативная группа, формируемая на проводимом ОМСУ собрании населения. Основной целью собрания является принятие решения о выборе приоритетного проекта, который будет участвовать в конкурсе на получение субсидии из областного бюджета. При этом сбор средств у населения на финансовую поддержку реализации проекта будет осуществлять инициативная группа. Следовательно, именно членам инициативной группы

предстоит донести информацию о решении собрания до тех граждан, которые по каким-либо причинам не смогли присутствовать на собрании.

Схематично такое взаимодействие представлено на рис. 1.



Р и с . 1. Взаимодействие органов власти с населением через формирование инициативных групп

В ноябре 2016 г. было проведено интервьюирование четырех фокус-групп Оленинского, Ржевского, Зубцовского и Спировского районов, в которых приняли участие 22 респондента, являющихся представителями инициативных групп и имеющих опыт участия в реализации проекта в своем муниципальном образовании в рамках ППМИ.

В одну фокус-группу включили представителей инициативных групп из двух муниципальных образований одного района Тверской области. Выбор районов и поселений, участвовавших в интервьюировании, осуществляли таким образом, чтобы позволить выявить специфику ожиданий, проблем и особенностей поведения формируемых инициативных групп на территориях,

- где участие муниципальных образований в конкурсе проектов поддерживают ОМСУ муниципального района, и где активной поддержки нет;
- где поселения ежегодно активно участвуют в реализации ППМИ, и где поселения в отдельные периоды не принимают участия в конкурсе.

Задачи, которые призвана выполнять инициативная группа на различных этапах запуска и реализации проекта, а также специфика реализации проектов ППМИ обуславливают особенности ее формирования.

Как удалось выяснить, вне зависимости от того, кто на собрании граждан предлагал кандидатуры в состав инициативной группы (или жители, или главы поселений, или было самовыдвижение), ее участники считали, что выбраны населением. Приведем цитаты из интервью в фокус-группах: «Жители выбрали тех, кто зарекомендовал себя... Не со стороны какие-то, а именно тех, кому доверяют».

Как правило, в состав инициативной группы включаются представители четырех категорий граждан:

1) *Сотрудники администрации* органов местного самоуправления и представители различных территориальных органов власти, расположенных на территории муниципального образования (61,9 % респондентов, участвовавших в интервьюировании фокус-групп). В инициативной группе сотрудники администраций участвуют как жители населенного пункта, наиболее осведомленные и готовые исполнять те обязанности, которые базируются на сформированных у них на основной работе навыках. Не случайно, что из респондентов данной группы – членов инициативных групп, участвующих в интервьюировании, – 27,3 % сотрудники, ведущие бухгалтерский учет и способные правильно и грамотно оформить сбор средств с населения с зачислением их в местный бюджет. Снова сошлемся на интервью: «Деньги, которые мы собрали, кто-то должен был собрать, в банк на определенный счет отправить...». Также востребованной компетенцией, которую способны обеспечить сотрудники администрации, является ведение документооборота.

При таком подходе к формированию инициативной группы субординация, возникающая в структуре ОМСУ, не учитывается там, где граждане взаимодействуют как жители населенного пункта и члены инициативной группы. Так в Погорельском сельском поселении Зубцовского района председателем инициативной группы выступал заместитель главы администрации, а одним из членов инициативной группы при реализации одного из двух проектов муниципального образования был глава исполнительного органа.

Включение в инициативную группу известных населению представителей администрации в условиях, когда в муниципалитете сложилась атмосфера доверия к органам власти, влияет и на процесс сбора финансовых средств с населения – граждане с большей готовностью участвуют финансово. Так при интервьюировании отмечали: «Сначала администрации доверяют, потом инициативной группе... Ну и для сбора привлекаются люди, которых знают».

2) *Депутаты сельских поселений* (9,5 %). Участники интервьюирования подчеркивали, что в работе инициативных групп участвуют только «активные депутаты»: «Кто понимание имеет, может сказать или выразить свое одобрение, неодобрение, те и участвуют». В структуре источников финансирования проектов, реализуемых в рамках ППМИ, присутствует такой источник, как средства депутатов. Но в первую очередь ориентация идет на средства депутатов Законодательного собрания Тверской области. Однако активно участвовать могут и депутаты представительных органов власти муниципальных образований. В интервьюировании принимала участие депутат Пеньковского сельского поселения, многодетная мать с пятью детьми, заведующая детским садом. Как член инициативной группы она ориентирована, по ее словам, на активное взаимодействие с жителями при выявлении проблем, которые могут быть выбраны для решения через реализацию проекта. В своем интервью она подчеркнула: «Я депутат, поэтому люди ко мне обращаются. Я знаю их проблемы...». При этом депутаты, как жители поселения, тоже вносят свою долю финансирования.

Они – как члены инициативных групп – понимают, что от исполнения ими финансового решения собрания граждан зависит активность жителей при сборе финансовых средств на софинансирование проекта. Сошлемся на интервью депутата сельских поселений: «Я многодетная мать, у меня пятеро детей, но я за семерых сдавала на воду. Мне не жалко на воду сдать. Правильно, вода – это все».

3) Руководители или сотрудники *учреждений социальной сферы* (28,6 %). Дома культуры, образовательные учреждения (школы и детские сады) традиционно функционируют в сельских поселениях, ориентируясь на активное взаимодействие с населением и формирование вокруг себя некоего территориального социума. Именно поэтому руководители и сотрудники учреждений социальной сферы относятся к лидерам общественного мнения. Представители социальной сферы, исходя из особенностей предъявляемых к ним запросов по профессиональным компетенциям, обладают хорошими коммуникативными навыками. Это влияет на продвижение информации при запуске и реализации проекта от ОМСУ к населению муниципального образования и от собрания граждан к тем жителям муниципального образования, которые по каким-либо причинам не смогли присутствовать на нём. Так, представители инициативной группы сельских поселений Спировского района отмечали: «Людям надо объяснить хорошо, для чего они должны сдавать деньги... Объяснишь, и они сдают».

4) *Старосты или «уличные»* (4,8 %) – выразители интересов определенной группы жителей муниципального образования (сформировавшиеся до запуска проекта), а также активные жители, пользующиеся авторитетом у земляков. В этом случае член инициативной группы уже заранее обладает определенным уровнем доверия со стороны населения и воспринимается им исключительно как человек, ориентированный на отстаивание их интересов.

Следует отметить, что практически все выделенные категории членов инициативной группы независимо от специфики их выбора и утверждения на собраниях присутствуют в инициативных группах исследуемых районов. Так, в Ржевском районе в состав инициативных групп сельских поселений входят заведующая детским садом, староста деревни, сотрудники администрации. В Спировском районе инициативные группы сельских поселений включают заведующую детским садом, пенсионерку (бывшую сотрудницу Пенсионного фонда), директора дома культуры сельского поселения, сотрудника дома культуры и начальника отдельного поста пожарной части (проект – пожарные водоемы). В Оленинском районе Тверской области в инициативную группу сельских поселений входят заместитель директора школы, директор сельского дома культуры, сотрудники администрации органов местного самоуправления, а в Зубцовском районе – сотрудники администрации, включая главу администрации сельского поселения, главный бухгалтер сельского поселения.

Формирование инициативных групп происходит ежегодно на собраниях граждан, где принимается решение об участии муниципального образования в конкурсе ШПМИ. Однако необходимо обратить внимание на то, что состав инициативной группы чаще всего формируется с учётом специфики того проекта, который планируют реализовать в муниципальном образовании. В инициативные группы в этом случае включают представителей выделенных

четырёх категорий с учетом их профессионального профиля. В интервью в Ржевском районе на вопрос: «Кого традиционно включают в инициативные группы?», – был получен ответ: «Кто понимает в сантехнике, в коммуналке, в строительстве – такого человека». Не случайно, например, в состав инициативной группы в Козловском сельском поселении Спировского района при реализации проекта по созданию противопожарного водоема принял участие начальник отдельного поста пожарной части. Так, среди интервьюируемых 27,3 % были включены в инициативные группы не только как представители администрации, учреждений социальной сферы и др., но и как специалисты, имеющие профильные знания, в том числе в сфере выбранного проекта – 9,1 %, а также специалисты в области финансов и бухгалтерского учета – 18,2 %.

Некоторые сформированные инициативные группы работают в муниципальном образовании в рамках ППМИ в постоянном составе. Данный выбор члены инициативных групп чаще всего связывают с формируемым опытом работы и повышением доверия в результате успеха в реализации проекта в предыдущий период. Это отмечали при интервьюировании: «Мы остались в этом же составе...Опыт наработали».

Однако в тех муниципальных образованиях, где инициативные группы меняют свой состав в зависимости от проекта и населенного пункта, в котором он будет реализовываться, фактически повышается уровень гражданской активности. Это способно существенно укрепить уровень доверия к органам власти на территории, при этом исключается восприятие постоянства состава инициативной группы из проявления коррупционных отношений.

Обращает на себя внимание тот факт, что в тех сельских поселениях, где проходило интервьюирование и где администрации муниципальных районов, в состав которых они входят, не оказывают активного содействия поселениям в участии в ППМИ (за исключением назначения координатора, к которому можно обращаться за консультационной помощью), состав инициативной группы практически весь период реализации программы на территории постоянный (например, сельские поселения Зубцовского района). Следует отметить, что в данном случае реализация проектов в поселении опирается в основном на активность граждан, включаемых в инициативные группы, и активность взаимодействия инициативной группы с главой сельского поселения.

На основе проведенного исследования можно выделить основные требования, предъявляемые к участникам инициативных групп:

– участники должны быть носителями позитивного имиджа. Причем имидж в данном случае должен положительно оцениваться всеми коммуникантами, с которыми участники инициативной группы осуществляют взаимодействие. Положительный имидж инициативной группы базируется на доверии, основанном на известности участников группы, образованности, авторитете или статусе – как официальном, так и неофициальном;

– участники инициативных групп должны иметь активную гражданскую позицию, которая выражается в готовности осуществлять на добровольных началах определенные виды деятельности (принимать участие в собраниях инициативной группы, в анкетировании и опросах граждан, в организации сбора денежных средств у населения, проводить разъяснительные

беседы с гражданами, осуществлять общественный контроль за работой подрядчика и т. д.);

– участники инициативных групп должны быть коммуникативно компетентны, т. е. должны владеть навыками убеждающей речи и умением вести диалог с разными собеседниками в самых различных коммуникативных ситуациях (включая конфликтные), что кроме коммуникативных навыков подразумевает и наличие у них стрессоустойчивости;

– участники инициативных групп должны уметь анализировать ситуацию, связанную с финансовыми возможностями населения, и обеспечить сбор требуемых средств софинансирования проекта ППМИ, учитывая финансовые возможности отдельных граждан, не оказывая на них давления. Например, мнение участников инициативной группы Зубцовского района: «... мы не заставляем людей сдавать деньги, если их нет» или Оленинского района: «Кто сколько даст. Пятьсот – пятьсот, тысячу, или сто рублей. И этому рады будем».

Взаимодействие органов власти с населением в процессе реализации проектов ППМИ способствует укреплению позитивного имиджа власти. Однако следует заметить, что трансляция имиджа органов власти в рамках исследуемой программы имеет ряд особенностей. Так, было установлено, что инициативные группы, являющиеся посредниками в парадигме взаимодействия «власть – население» (часто основными источниками информации для населения) при интерпретации информации, исходящей от адресанта (органов власти различного уровня), непреднамеренно суживают ее понимание до содержательного блока – «информация от главы поселения». Таким образом, для участников инициативной группы участие власти в реализации данной программы (региональной, муниципального района, ОМСУ сельского поселения) видится, в основном, в деятельности глав поселений. Сравним, например, высказывания представителей инициативных групп разных сельских поселений анализируемых районов Тверской области: «Потому что они [главы] задают тон всем остальным. Конечно, они должны быть впереди всех. Все ложится на плечи главы» (Оленинский район); «Документацию они готовят. Договариваются они. Люди что? Просто деньги сдали. А остальное, основное администрация делает» (Спировский район); «Нет, мы без администрации вообще никуда» (Ржевский район). Такое сужение представления об участии органов власти разных уровней в реализации ППМИ до деятельности главы поселения обусловлено в большей степени активным участием глав в реализации проектов ППМИ: личным присутствием и выступлениями на собраниях и сходах, тесным взаимодействием с инициативной группой, с подрядчиками, участием в общественном контроле, работе с документацией, необходимой для участия в конкурсе и т. д.

Интересна и трактовка участниками инициативных групп количественного и качественного состава участников анализируемого коммуникативного взаимодействия. По их мнению, основными участниками рассматриваемого взаимодействия являются главы поселений, выступающие в роли представителей власти, и само население (сама инициативная группа и граждане, с которыми она взаимодействует). Сравним для примера, высказывания представителей инициативных групп Оленинского района:

«А благодарны они [граждане, население] в первую очередь главе, нам как специалистам. ... Им кажется, как будто это мы захотели, им предложили и все пошло. А что дали сверху деньги, не очень-то. Все равно они благодарны главе и работникам территориального отдела».

То есть имидж органов местного самоуправления транслируется успешно, а имидж региональных органов власти – в недостаточной степени, что не соответствует коммуникативному потенциалу данной программы. Кроме того, для членов инициативных групп (особенно вновь создаваемых на территории) необходим обмен опытом и лучшей практикой. На настоящий момент основную информацию они получают от главы муниципального образования, который может принимать участие в ежегодно проводимой министерством финансов Тверской области школе ППМИ, а может и не принимать участие. В этом случае выявляемые ошибки, сформированные новации не будут использованы гражданами.

Список литературы

1. Программа в числах [Электронный ресурс] // Программа поддержки местных инициатив. Тверская область : офиц. сайт. URL: <http://ppmi.tverfin.ru/Home/About> (дата обращения: 26.11.2016).
2. ППМИ в Тверской области за 2014 год [Электронный ресурс]: буклет. // Программа поддержки местных инициатив. Тверская область : офиц. сайт. URL: http://ppmi.tverfin.ru/Content/Images/AboutLISP/%D0%91%D1%83%D0%BA%D0%BB%D0%B5%D1%82_%D0%9F%D0%9F%D0%9C%D0%98_%D0%A2%D0%9E_2014.pdf (дата обращения: 26.11.2016).
3. Lazarsfeld P., Berelson B., Gaudet H. The People's Choice. New York: Free Press, 1944. 187 p.
4. Вагин В.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование и смежные практики // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 38(320). С. 2–19.

FEATURES OF COMMUNICATIVE INTERACTION OF THE ADMINISTRATION WITH THE RESIDENTS THROUGH THE FORMATION OF INITIATIVE GROUPS IN THE PROGRAM SUPPORTING LOCAL INITIATIVES

G.K. Lapushinskaya¹, O.N. Morozova², T.Yu. Bazhenova³

^{1,2,3}Tver State university, Tver

The article analyses the problems concerning the formation of initiative groups within the implementation of the programs supporting local initiatives in the Tver region. The authors specify the types of residents' participation in the program. The article highlights the features of initiative groups' formation and requirements for the participants taking into account the need of active interaction both with the community and with the local authorities.

Keywords: *program supporting local initiatives, rural settlement, initiative group, communicative interaction*

Об авторах:

ЛАПУШИНСКАЯ Галина Константиновна – доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой государственного управления Института

экономики и управления, Тверской государственный университет, e-mail: laboratory-region@yandex.ru

МОРОЗОВА Оксана Николаевна – доктор филологических наук, доцент, профессор кафедры государственного управления Института экономики и управления, Тверской государственный университет, e-mail: oks20091402@yandex.ru

БАЖЕНОВА Татьяна Юрьевна – кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного управления Института экономики и управления, Тверской государственный университет, e-mail: qqwertyy@rambler.ru

Об авторах:

LAPUSHINSKAYA Galina Konstantinovna – doctor of economic Sciences, Professor, head of Department of public administration, Institute of Economics and management, Tver state University, e-mail: laboratory-region@yandex.ru

MOROZOVA Oksana Nikolaevna – doctor of philological Sciences, associate Professor, Professor, Department of public administration, Institute of Economics and management, Tver state University, e-mail: oks20091402@yandex.ru

BAZHENOVA Tat'jana Jur'evna – candidate of economic Sciences, associate Professor of public administration, Institute of Economics and management, Tver state University, e-mail: qqwertyy@rambler.ru

References

1. Programma v chislah [Jelektronnyj resurs] // Programma podderzhki mestnyh iniciativ. Tverskaja oblast' : ofic. sajt. URL: <http://ppmi.tverfin.ru/Home/About> (data obrashhenija: 26.11.2016).
2. PPMI v Tverskoj oblasti za 2014 god [Jelektronnyj resurs]: buklet. // Programma podderzhki mestnyh iniciativ. Tverskaja oblast' : ofic. sajt. URL: http://ppmi.tverfin.ru/Content/Images/AboutLISP/%D0%91%D1%83%D0%BA%D0%BB%D0%B5%D1%82_%D0%9F%D0%9F%D0%9C%D0%98_%D0%A2%D0%9E_2014.pdf (data obrashhenija: 26.11.2016).
3. Lazarsfeld P., Berelson B., Gaudet H. The People's Choice. New York: Free Press, 1944. 187 p.
4. Vagin V.V., Shapovalova N.A. Inicijativnoe bjudzhetrovanie i smezhnye praktiki // Finansovaja analitika: problemy i reshenija. 2016. № 38(320). S. 2–19.