

Местный контролер

В конце прошлой недели в Виннице прошла V Всеукраинская научно-практическая конференция по вопросам самоорганизации населения. Главная тема слета активистов местного самоуправления — усовершенствование законодательства Украины по проведению общих сборов граждан по месту проживания. О конкуренции между органами самоорганизации населения (СОН) «Эксперту» рассказал глава Всеукраинской ассоциации содействия органам самоорганизации населения, директор программы «Усиление влияния гражданского общества» Международного фонда «Возрождение» **Алексей Орловский**.

— **Развитие системы органов самоорганизации населения — одна из необходимых предпосылок для децентрализации власти. Много ли таких организаций в Украине?**

— К началу 2009 года было около тысячи официально зарегистрированных СОН. С одной стороны, это много, с другой — мало. Десять лет назад только в Одессе насчитывалось 365 таких организаций. Сегодня в этом городе осталось всего 24 структуры.

— **Вы считаете, что этого количества достаточно для Одессы?**

— Лучше пусть их будет 24, но реально действующих, чем 365 «бумажных». Возьмем, к примеру, Винницу. Там, как только к власти пришел городской председатель **Владимир Гройсман**, органы самоорганизаций расцвели, словно розы в саду. За последние три года СОН немало сделали для этого населенного пункта. И дай бог, чтобы их примеру последовали и другие города.

Это один из реальных инструментов защиты прав жителей. Существование СОН исторически характерно для нашей страны, ведь первые их прообразы появились еще в тридцатые годы в Горловке.

— **Вы имеете в виду движение женщин-домохозяек?**

— Да, и ничего плохого в этом нет. То были жительницы шахтерских городков, инициативы которых сводились прежде всего к решению вопросов благоустройства населенных пунктов. Прообразы будущих СОН позже распространили свое влияние на такие сферы, как жилищно-коммунальное хозяйство, охрана правопорядка, гуманитарная сфера.

Сегодня в Украине происходит нечто похожее. В основном органы самоорганизации населения сосредоточены на востоке, в центре и на юге страны. На западе они, как правило, не легализованы. Там исторически присутствовали такие институты, как солтесы, — сельские старосты.

— **Кто в нашей стране является инициатором создания СОН: власть или население?**

— По-разному. К примеру, в Одессе инициатива создания таких структур исходила снизу, от жителей домов, кварталов, улиц, микрорайонов. Но таких городов оказалось намного меньше, нежели населенных пунктов, где СОН начинали создаваться фактически по указанию сверху. Есть города, где решение «разбить» их на микрогмады принималось городским советом, после чего на этих территориях начинали размножаться СОН. Органы самоорганизации должны создаваться там, где появляется соответствующая инициатива. Если ее нет или же она искусственная, идея создания СОН обречена на провал.

— **В украинском законодательстве не до конца прописан механизм передачи СОН властных и финансовых полномочий со стороны местных советов, что снижает степень влияния и популярность СОН среди населения...**

— Да, вы правы. Отсутствие этого механизма, пожалуй, одна из основных проблем, выбивающих почву из-под ног этих структур. В прошлом на местах работали депутаты, отвечающие за территории, где они избирались, и люди знали, к кому при случае обращаться с проблемами.

— **Сегодня в Верховной Раде есть несколько законопроектов, вносящих поправки в Закон «Об органах самоорганизации населения». На каком этапе рассмотрения находятся эти документы?**



АЛЕКСАНДР ЗУБКО

— Некоторые из этих законопроектов были внесены на протяжении 2006–2008 годов. Один из них, где я выступаю в роли соавтора, — новая редакция Закона «Об органах самоорганизации населения». В 2007-м документ был рассмотрен и даже одобрен профильным подкомитетом парламента. Однако через два дня после того, как это произошло, были назначены досрочные парламентские выборы, и всё пришлось начинать с нуля. Новый законопроект, к сожалению, «завис».

— **В чем основная причина слабости СОН? В законе или в отсутствии инициативы со стороны населения?**

— И в том и в другом. Главный недостаток действующего закона — сложная процедура создания органов самоорганизации. В документе отсутствуют позиции по обеспечению гарантий их деятельности и финансированию.

Сработал пресловутый совковый подход: власть восприняла СОН как низовые звенья в системе местного самоуправления, как структуры, которыми должны командовать власть имущие. Они рассматривались не как элементы гражданского общества, а как механизм, встроенный в систему власти. Ведь в советской юридической литературе их часто называли «приводными ремнями Коммунистической партии».

— **О чем идет речь?**

— К примеру, в Законе Украины «Об органах самоорганизации населения» предусмотрено, что СОН избираются на срок полномочий местного совета, если этот срок дополнительно не установлен решением местного совета либо положением о нем. Если срок полномочий местного совета закончился, всю процедуру создания СОН надо начинать заново. Это привело к необходимости получать новые разрешения на создание таких органов. Иными словами, в законе заложено требование снова и снова ходить и низко кланяться в ноги городскому совету. Иногда на эту процедуру уходит год-полтора. А там на горизонте уже маячат новые выборы. Это малозэффективный бег по кругу.

— **Какими документами руководствуются главы городов, районов, сел и поселков при создании СОН?**

— Зачастую это положение или местная программа, направленная на содействие развитию таких структур. Есть различные варианты. Однако лучше, чтобы эта процедура была прописана в законе. Проект законодательного документа, поддержанный Всеукраинской конференцией СОН, проходившей в Одессе в декабре 2008 года, предполагал воз-

возможность формирования институтов старост — фактически единоличных органов самоорганизации населения в селах и поселках. Существует множество таких населенных пунктов, где отсутствуют органы местного самоуправления. Один сельский или поселковый совет распространяет свою власть на пять-десять сел и поселков. Таким образом, сам сельский совет находится на территории только одного из них, остальные удалены от органов власти. После проведения административно-территориальной реформы количество таких «безвластных» сел резко увеличится. Чтобы обеспечить нормальную коммуникацию и жизнедеятельность отдаленных сел и поселков, а также избавить жителей от необходимости за каждой бумажкой ездить в сельсовет за десятки километров, должен появиться «общественный посредник», человек, которому будут делегированы соответствующие полномочия, — староста села.

— Это будет физическое лицо или коллегиальный орган?

— Это может быть коллегиальная структура или же один человек — староста. В Польше как-то подсчитали, что делегирование полномочий органам самоорганизации населения (Рады Оседлы) позволяет более эффективно и по-хозяйски относиться к использованию бюджетных средств — экономия составляет около 30–35 процентов. С другой стороны, мы прекрасно понимаем, что в нашей стране привыкли жить по правилу: придет дядя и решит за нас все проблемы. В то же время в контексте той же административно-территориальной реформы одна из основных позиций — максимальная децентрализация. В этом ключе СОН — потенциальный инструмент, с помощью которого можно было бы делегировать на самый низовой уровень простейшие вопросы.

— В статье 16 Закона «Об органах самоорганизации населения» сказано, что СОН финансируются за счет средств соответствующего местного бюджета. Как в условиях кризиса осуществляется финансирование?

— Во многих городах денег для нас просто нет. До этого финансирование происходило лишь в тех местных бюджетах, где его пролоббировали.

Например, более двух лет не выполнялась программа по финансированию СОН в Николаеве. В ближайшем будущем, насколько мне известно, городской совет благодаря настойчивой инициативе нескольких общественных организаций и некоторых депутатов рассмотрит проект стоимостью один миллион гривен на финансирование СОН города.

— Каким образом и под какие проекты традиционно расходуются эти средства?

— Всегда по-разному. На мой взгляд, деньги нужно распределять не целевым финансированием — «каждой сестре по серьге», а на конкурсной основе. В том же Запорожье ежегодно проводят конкурс на лучший СОН по вопросам благоустройства. В бюджете города так или иначе предусмотрены средства на эти цели. Победитель получает условно сто тысяч гривен, которые должны быть направлены на благоустройство территории, где функционирует СОН. При таком подходе деньги сложно «упустить». Благодаря высокой вовлеченности местных жителей и конкуренции между СОН у людей появляется стимул получить дополнительное финансирование, проигравшие конкурс в последствии выступают в роли негласных контролеров расходования этих средств.

Таким образом, конкурсный механизм позволяет нам одним выстрелом убить двух зайцев: повысить общественную активность и эффективно потратить бюджетные средства. Другой пример. Если в 2004–2007 годах в Одессе на один орган самоорганизации микрорайонного уровня выделялось по пять тысяч гривен, то, начиная с 2008-го, когда была принята Программа содействия развитию органов самоорганизации населения на 2008–2011 годы, финансирование

увеличилось. Так, в 2008-м в рамках данной программы было потрачено около 1,7 миллиона гривен, и каждый СОН в среднем получал на свое развитие примерно 35–40 тысяч гривен.

— А что можно сделать за такие деньги?

— В основном средства шли на оплату труда председателя и секретаря, за коммунальные услуги, телефонную связь, покупку мебели, офисной техники, канцтоваров, ремонт помещений, занимаемых СОН, и т. д. Выделялись также деньги на обучение и издание полиграфической продукции.

— Существуют ли альтернативные источники доходов для органов самоорганизации?

— Их очень мало. Сегодня действуют донорские структуры, к примеру, тот же Международный фонд «Возрождение», пытающийся грантами поддерживать точечные общественные инициативы. Фонд предоставил четыре гранта трем СОН: два гранта — киевскому, и по одному получили органы самоорганизации населения Одессы и Луганска. Это те несколько структур, которые обратились за помощью к донорам. Конечно, профинансированы не все проекты, поданные СОН. Но и поступало их на рассмотрение не так много.

— Как вы оцениваете идею создания коммерческих предприятий на базе СОН, что весьма активно применяют в той же Польше?

— Как позитивную. В частности, в России этот механизм активно используют. Я неоднократно слышал и читал о том, что россияне отводили участки для органов территориального общественного самоуправления (такое название СОН имеют в РФ), чтобы те занимались, например, сортировкой мусора. Процедура такова: выделяются земельные участки для органов самоорганизации, которые вывозят и сортируют мусор, а после реализуют вторсырье. Заработанные деньги пускают на нужды соответствующего микрорайона. В некоторых субъектах федерации СОН предоставляется возможность создавать небольшие предприятия, в частности, по ремонту обуви.

— Опыт какой из стран, использующих механизм СОН, по-вашему, наиболее применим для Украины?

— Я бы ориентировался на Россию, Польшу и США. В 1993 году в Польше был принят закон, позволяющий жителям создавать Совет микрорайонов (Rady Osiedli). Такие Рады Оседлы правомочны, если в их выборах участвовало не менее четырех процентов жителей. Рады выполняют те же функции, что должны реализовывать наши комитеты самоорганизации. Из бюджета таким Радам выделяются деньги для конкретных задач. Поляки заинтересованы в создании таких структур. Там вовремя осознали, что более справедливой, правильной и эффективной является народная власть. Деятельность Рад Оседлы приносит стране много пользы. В частности, пройдя их «школу», многие активисты становятся успешными политиками местного самоуправления.

— Как вы думаете, чем уникален американский опыт?

— В Америке соседские общины действуют по совершенно иному принципу. В таких странах, как США, органы самоорганизации пользуются безумной популярностью и доверием. У них развита система благотворительных пожертвований. Каждый гражданин может написать заявление на имя своего работодателя с просьбой ежемесячно отчислять из суммы оплачиваемых этим работником налогов определенные средства для СОН вместо того, чтобы направлять их в бюджет. Я лично был свидетелем того, как орган самоорганизации на территории штата Огайо однажды получил в наследство шикарный старинный трехэтажный особняк от одного из жителей микрорайона. Представляете, каким доверием пользуется этот орган самоорганизации! Сегодня в особняке находится гостиница, а прибыль идет на развитие этого СОН и решение вопросов развития территории.

■ Беседовала Светлана Крюкова