

УДК 316

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ С НАСЕЛЕНИЕМ: ФОРМЫ И КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

Барбаков Г.О., Курашенко И.А., Устинова О.В.

*ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный нефтегазовый университет»,
Тюмень, e-mail: bara79@bk.ru;*

*ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный архитектурно-строительный университет», Тюмень,
e-mail: sema_79@bk.ru*

Сегодня процессы взаимодействия муниципальных органов власти с населением отличаются спонтанностью. В то же время, именно на местном уровне происходит достаточно тесное «соприкосновение» общественных интересов с интересами государства. Поэтому особенно важно на современном этапе иметь четкую систему научно обоснованных мер по повышению качества этого взаимодействия. Предлагается авторская структурно-функциональная модель взаимодействия органов местного самоуправления с населением, в которой представлены ключевые компоненты: формы, каналы, содержание взаимодействия, а также оценка эффективности данного процесса. Авторы выделяют следующие направления взаимодействия в рамках модели: управление экономической, социально-политической, культурной и другими сферами жизнедеятельности муниципального образования; совместную социальную, экономическую, культурную, политическую деятельность органов власти и местных сообществ.

Ключевые слова: население, органы местного самоуправления, процесс взаимодействия, модель взаимодействия

INTERACTION OF MUNICIPAL AUTHORITIES WITH POPULATIONS: FORMS AND EVALUATION CRITERIA

Barbakov G.O., Kurachenko I.A., Ustinova O.V.

Tyumen State Oil and Gas University, Tyumen, e-mail: bara79@bk.ru;

*Tyumen State University of Architecture and Civil Engineering,
Tyumen, e-mail: sema_79@bk.ru*

Currently, the processes of interaction of municipal authorities with a population differ in their spontaneity. At the same time, it is at the local level is rather close «contact» the interests of society and the state. It is therefore particularly important at the present stage to have a clear system of scientifically based measures to improve the quality of this interaction. Author proposes structural and functional model of interaction of local governments with the population, which presents key components: forms, channels, content, interaction, and evaluation of the effectiveness of this process. The authors identify the following areas of cooperation within the framework of the model: the management of economic, socio-political, cultural and other spheres of life of the municipality; joint social, economic, cultural, political activity of government bodies and local communities.

Keywords: population, bodies of local self-government, the interaction process, the interaction model

Основной целью проводимой в России административной реформы является формирование эффективной системы управления социальными процессами, как в масштабе всей страны, так и на уровне отдельных территорий. Приоритетная роль в этом процессе отводится местному самоуправлению как форме, при которой народ осуществляет свою власть как непосредственно, так и через своих представителей, делегируя им свое право принимать решения [2, 3, 5, 7, 9, 11]. В обозначенном ключе особую актуальность приобретают вопросы взаимодействия органов местного самоуправления с населением.

Как полагает Г.В. Осипов, субъектами процесса взаимодействия с представителями органов власти являются:

– граждане и соответствующие общественные организации. С ними в большин-

стве случаев взаимодействие не является регулярным, при этом инициатором такого взаимодействия чаще всего выступает гражданин, имеющий определенные проблемы и просьбы, с которыми он обращается в соответствующие органы власти;

– хозяйствующие субъекты (предприятия, организации). С ними чаще всего процесс взаимодействия характеризуется регулярностью, осуществляется согласно регламентированным протоколам с применением установленных форм документов [4].

В гл. 5 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. [10] перечислены и подробно изложены ключевые формы непосредственной реализации населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Законодательством определены следующие формы взаимодействия местного сообщества с муниципальной властью: местный референдум (ст. 22); муниципальные выборы (ст. 23); голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (ст. 24); сход граждан (ст. 25); их правотворческая инициатива (ст. 26); территориальное общественное самоуправление (ст. 27); публичные слушания (ст. 28); собрание граждан (ст. 29); конференция граждан (собрание делегатов) (ст. 30); опрос граждан (ст. 31); их обращения в органы местного самоуправления (ст. 32); другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении, не противоречащие Конституции РФ, Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов РФ (ст. 33).

Очевидно, что чем больше частота прилегания отдельных лиц или их объединений к применению различных форм прямой демократии, тем эффективнее проходит процесс становления и развития местного самоуправления, тем более устойчивым становится местное население [12]. В рамках статьи авторы рассматривают отдельные формы взаимодействия граждан и местной власти.

Отметим, что учеными предложены разные классификации таких форм. К примеру, Л.В. Терентьева выделяет в качестве ключевых такие формы взаимодействия местных властей и сообществ, как взаимное информирование о потребностях и проблемах местной власти и жителей сообществ; общественное участие в решении проблем и удовлетворении актуальных потребностей; социальное партнерство; делегирование полномочий» [4].

Н. Аберкромби, С. Хилл, Б.С. Тернер кратко и четко сформулировали главные формы социального партнерства, отнеся к ним: взаимные переговоры (консультации) по аспектам регулирования трудовых и социальных отношений; коллективные переговоры по вопросам подготовки соответствующих договоров и также их заключению [1].

Рассмотрим некоторые формы взаимодействия населения с муниципальной властью.

Отметим, что согласно действующему законодательству местный референдум по вопросам местного значения является одной из ключевых форм народовластия, которая может быть применена в рамках муниципального образования. В ст. 7 вышестоящего Федерального закона ука-

зывается, что «принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления». При этом сами органы местного самоуправления «обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования» (ст. 8).

Таким образом, решение местного референдума обладает высшей юридической силой. Оно может быть обжаловано «в судебном порядке гражданами, органами местного самоуправления, прокурором, уполномоченными федеральным законом органами государственной власти» (ст. 9).

Следует подчеркнуть, что местный референдум представляется дорогостоящей и достаточно сложной процедурой. Данным фактом можно обосновать то, что местные референдумы, как правило, проводятся достаточно редко. Чаще всего они организуются при решении особо важных для конкретного муниципального образования вопросов (к примеру, вопросов о реорганизации муниципального образования, принятии либо изменении его устава, изменении его границ и т.д.).

Следующая форма – это опрос граждан. Согласно ст. 31 ФЗ № 131 «Опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Результаты опроса носят рекомендательный характер. ... В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом». Опрос реализуется по инициативе: «представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования – по вопросам местного значения; органов государственной власти субъектов Российской Федерации – для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения». При этом решение о назначении опроса принимается соответствующим представительным органом муниципального образования [10].

Отметим, что, несмотря на практическую эффективность опроса, относительно незначительные затраты на проведение,

данная форма выявления мнения граждан не обладает юридической силой. По отмеченной причине опросы могут проводиться значительно чаще, затрагивать широкий круг вопросов и проблем. Следует иметь в виду, что при опросе достаточно установить мнение не всех представителей местного сообщества, как, например, на референдуме, а только определенного количества людей, которые представляют различные прослойки местного населения (по различным признакам и критериям исходя из целей опроса).

В настоящее время активно применяются самые разнообразные формы анкет, как по структуре, так и по содержанию; технологии реализации как письменных, так и устных опросов и т.п. Полученные в ходе опросов результаты учитываются органами местного самоуправления в процессе принятия конкретных управленческих решений.

Обращения (и, соответственно, жалобы) граждан выступают своего рода регулятором деятельности местных органов власти [6]. Обращения и жалобы граждан представляют собой, по мнению авторов, очень важный политический институт, формирующий основополагающую структуру для принятия, а также контроля решений в рамках всей иерархической вертикали власти.

Еще одной формой взаимодействия между социумом и властью на муниципальном уровне представляются общественные приемные руководителей муниципальных образований.

Как правило, такие приемные применяются в своей деятельности следующие методы и формы работы:

1) тесное взаимодействие муниципальных органов с областными органами исполнительной власти (министерствами, комитетами, ведомствами, управлениями) в процессе решения проблем, которые находятся в компетенции областных структур;

2) налаживание постоянной связи с депутатами местных советов, с приёмными депутатов, чтобы совместными усилиями преодолевать бюрократические препоны при рассмотрении жизненно важных вопросов жителей муниципальных образований;

3) привлечение спонсоров (из числа общественных, коммерческих, государственных, областных структур) к разрешению различных проблем социального характера (например, для оказания материальной помощи детям-сиротам, малообеспеченным семьям и т.п.); и другие.

Еще одной формой взаимодействия представителей муниципальной власти и местного населения является осуществление регулярных встреч с жителями города.

До недавнего времени такие встречи осуществлялись представителями органов власти, как правило, только перед выборами. На сегодняшний день, например, в г. Тюмени руководство городской администрации, управ, депутаты городской Думы осуществляют регулярные встречи с тюменцами в различных районах города, микрорайонах, на предприятиях и в организациях, обсуждая актуальные проблемы, связанные с социально-экономической сферой данного муниципального образования.

Одна из наиболее трудных задач взаимодействия органов местного самоуправления с избирателями осуществляется путем предварительного обсуждения каких-либо (предполагаемых) правовых актов, либо решений с привлечением СМИ, а также собрания граждан – представителей местного сообщества. В процессе таких собраний устанавливаются различные аргументы, позиции сторон, осуществляются публичные дебаты и дискуссии. Целью таких обсуждений является принятие на их основе более обоснованных и правильных решений.

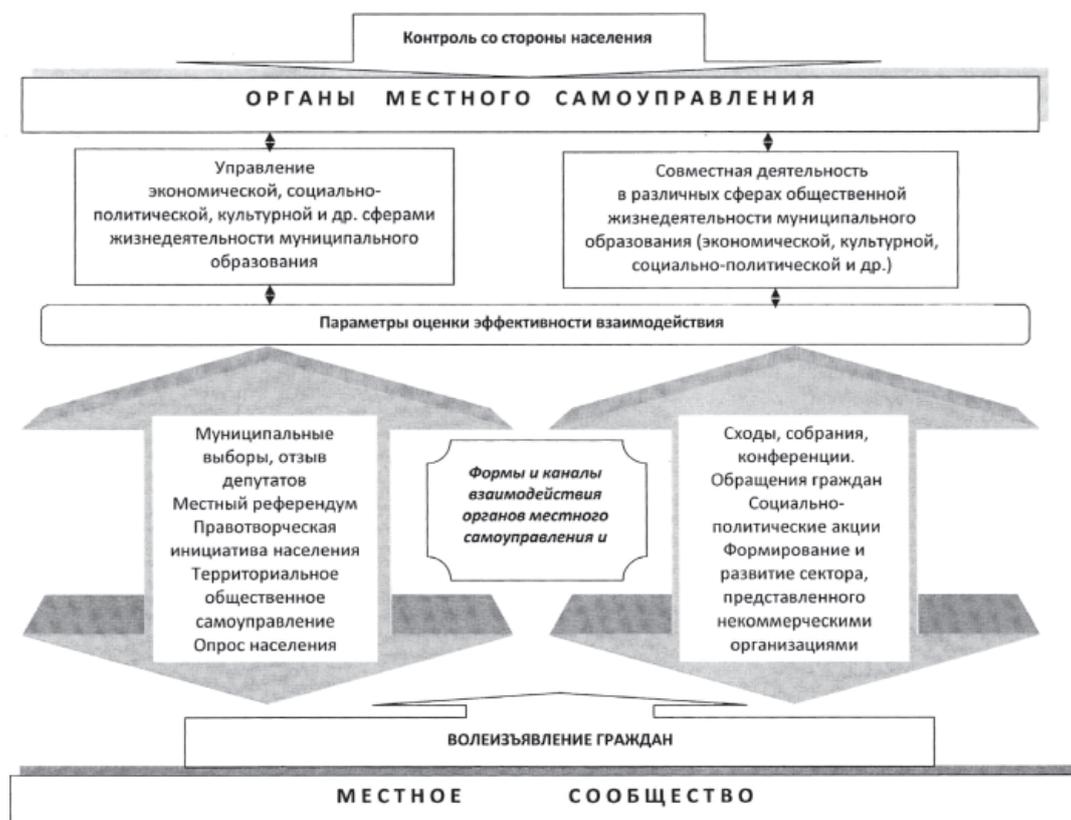
Самые острые вопросы и проблемы, которые сложно, долго и неэффективно решаются властью, могут выступить причиной митингов, шествий и других акций со стороны местных граждан. К таким аспектам, например, могут относиться: невыплаты зарплат в бюджетных организациях в течение длительного периода времени, требования по повышению эффективности мер борьбы с преступностью на определенной территории и т.д. Поэтому их своевременное и эффективное решение приобретает особую значимость.

Одной из самых массовых форм участия граждан в процессе местного самоуправления является организация территориального общественного самоуправления (ТОС), под которой понимается самоорганизация людей по месту их проживания на определенной части территории муниципального образования. Целью такой самоорганизации выступает самостоятельная реализация гражданами собственных инициатив по различным аспектам местного значения.

В городах, в том числе и г. Тюмени, показательным примером инициативы граждан на осуществление самоорганизации по месту непосредственного их проживания является формирование товариществ собственников жилья (кондоминиумов). Отметим, что эта форма поддерживается властями различных уровней, быстро дает соответствующие позитивные результаты в виде ухоженных подъездов и дворовых территорий.

Структурно-функциональная модель взаимодействия органов местного самоуправления и населения

Характеристики взаимодействия		
Направление взаимодействия	Формы и каналы	Параметры оценки эффективности
Управление экономической, социально-политической, культурной и др. сферами жизнедеятельности муниципального образования	Муниципальные выборы, отзыв депутатов	Уровень доверия электората к власти Эффективность решения проблем социального характера
	Местный референдум	Количество решений, принятых посредством референдума, их эффективность
	Правотворческая инициатива населения	Количество гражданских инициатив, обращений (откликов)
	ТОС	Эффективность деятельности ТОСов
	Опрос населения	Эффективность принимаемых решений, основанных на углубленном изучении социальной проблемы посредством опроса населения
Совместная деятельность (при участии населения) в различных сферах общественной жизнедеятельности (экономической, культурной, социально-политической и др.)	Сходы, собрания, конференции, обращения	Количество решенных социальных проблем, количество обращений
	Социально-политические акции	Число участников социальных, политических и иных акций; целенаправленность акций на решение социальных, экономических, культурных и политических вопросов; удовлетворенность жителей муниципального образования результатами этих акций; число разрешенных проблем
	Формирование и развитие сектора, представленного некоммерческими организациями	Уровень активности НКО Наличие тенденции развития количества НКО; охват решаемых социальных вопросов; доверие власти к НКО и др.



Структурно-функциональная модель взаимодействия органов местного самоуправления и населения

Помимо перечисленных форм взаимодействия представителей власти с социумом, на современном этапе широкое распространение получают различные электронные способы и формы коммуникаций в рамках осуществления на региональном, а также муниципальном уровне программы «Электронная Россия» [8]. Интернет-порталы органов государственной и местной власти призваны выполнять функции организации и непосредственного осуществления интерактивного взаимодействия с населением и организациями, предоставляя таковым возможность обращения к различным уполномоченным лицам для разрешения своих проблем и вопросов и отслеживания процесса выполнения запросов.

Анализ процессов взаимодействия местной власти и граждан позволил авторам статьи разработать его структурно-функциональную модель, в которой представлены ключевые компоненты: формы, каналы, содержание взаимодействия, а также оценка эффективности данного процесса (рисунок, таблица).

В представленной модели содержание взаимодействия власти и населения дифференцировано по критерию деятельностного основания. При этом авторы выделяют следующие направления взаимодействия:

- управление экономической, социально-политической, культурной и др. сферами жизнедеятельности муниципального образования;
- совместную социальную, экономическую, культурную, политическую деятельность органов власти и местных сообществ.

Авторы отмечают, что каждая из рассмотренных форм взаимодействия обладает специфическими характеристиками, недостатками и преимуществами, а также предполагает свои критерии оценки эффективности.

Список литературы

1. Аберкромби Н., Хилл С, Тернер Б.С. Социологический словарь / пер. с англ. под ред. С.А. Ерофеева. – Казань: Изд-во Казан. Ун-та, 1997.
2. Бутитова Д.Ц. Местное самоуправление в системе взаимодействия власти и общества современной России: региональный опыт: автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М., 2009. – С. 13.
3. Жуков Н.Д. Формы и способы взаимодействия власти и населения региона в условиях трансформации России // Вестник СевКавГТУ Серия «Гуманитарные науки». – 2004. – № 1(11). – С. 18–24.
4. Осипов Г.В. Социология и политика. – М.: ИНФРА-М, 1995. – С. 78.
5. Смолева С.С. Службы по связям с общественностью муниципальных органов власти и управления в современной России: проблемы становления и функционирования: автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М., 2007. – С. 3–9.
6. Социология. Основы общей теории: учебник для вузов / под ред. Г.В. Осипова, Л.Н. Москвичева. – М.: ИНФРА-М, 2005. – С. 97.
7. Устинова О.В. Готовность населения противостоять коррупции в органах власти // Известия высших учебных заведений. Социология. Экономика. Политика. – 2011. – № 2. – С. 42–46.
8. Устинова О.В., Соболев С.Е. Роль современных информационных технологий в жизни общества // Современные тенденции в образовании и науке: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции 31 октября 2013 г. – Тамбов, 2013. – С. 130–131.
9. Устинова О.В., Хайруллина Н.Г. Коммуникативные технологии в процессе взаимодействия органов местного самоуправления с населением // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 1. – С. 1458.
10. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. / Консультант Плюс. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_44571.
11. Хайруллина Н.Г., Устинова О.В. Профессиональное развитие муниципальных служащих: учебное пособие. – Тюмень: ТюмГНГУ, 2005. – 88 с.
12. Ustinova O.V., Khairullina N.G., Romanova O.P. (2014). The role of communicative technologies in the process of local governments and the population interaction // Life Science Journal. – № 11(12s).

References

1. Aberkrombi N., Hill S, Terner B.S. Sociologicheskij slovar / per. s angl. pod red. S.A. Erofeeva. Kazan: Izd-vo Kazan. Un-ta, 1997.
2. Butitova D.C. Mestnoe samoupravlenie v sisteme vzaimodejstvija vlasti i obshhestva sovremennoj Rossii: regionalnyj opyt: avtoref. dis. ...kand. polit. nauk. M., 2009. pp. 13.
3. Zhukov N.D. Formy i sposoby vzaimodejstvija vlasti i naselenija regiona v uslovijah transformacii Rossii // Vestnik SevKavGTU Serija «Gumanitarnye nauki». 2004. no. 1(11). pp. 18–24.
4. Osipov G.V. Sociologija i politika. M.: INFRA-M, 1995. pp. 78.
5. Smoleva S.S. Sluzhby po svjazjam s obshhestvennostju municipalnyh organov vlasti i upravlenija v sovremennoj Rossii: problemy stanovlenija i funkcionirovanij: avtoref. dis. ... kand. polit. nauk. M., 2007. pp. 3–9.
6. Sociologija. Osnovy obshhej teorii: uchebnik dlja vuzov / pod red. G.V. Osipova, L.N. Moskvicheva. M.: INFRA-M, 2005. pp. 97.
7. Ustinova O.V. Gotovnost naselenija protivostojat korruptcii v organah vlasti // Izvestija vysshih uchebnyh zavedenij. Sociologija. Jekonomika. Politika. 2011. no. 2. pp. 42–46.
8. Ustinova O.V., Sobolev S.E. Rol sovremennyh informacionnyh tehnologij v zhizni obshhestva // Sovremennye tendencii v obrazovanii i nauke: sbornik nauchnyh trudov po materialam Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii 31 oktjabrja 2013 g. Tambov, 2013. pp. 130–131.
9. Ustinova O.V., Hajrullina N.G. Kommunikativnye tehnologii v processe vzaimodejstvija organov mestnogo samoupravlenija s naseleniem // Sovremennye problemy nauki i obrazovanija. 2015. no. 1. pp. 1458.
10. Federalnyj zakon no. 131-FZ «Ob obshhijh principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii» ot 6 oktjabrja 2003 g. / Konsultant Pljus. [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_44571.
11. Hajrullina N.G., Ustinova O.V. Professionalnoe razvitie municipalnyh sluzhashhih: uchebnoe posobie. Tjumen: TjumGNGU, 2005. 88 p.
12. Ustinova O.V., Khairullina N.G., Romanova O.P. (2014). The role of communicative technologies in the process of local governments and the population interaction // Life Science Journal. no. 11(12s).