

Социально-технологический подход к работе с населением в режиме местного самоуправления

С. К. ВИКУЛОВА

(МОСКОВСКИЙ ГУМАНИТАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ)*

На любом этапе функционирования демократического государства — будь то его становление или развитие — именно публичная сфера как пространство диалога обеспечивает надежное и эффективное соблюдение демократических норм и правил в отношениях «власть — общество». Основной задачей публичной политики является установление взаимопользных отношений между обществом и властью.

Ключевые слова: взаимодействие общества и власти, сетевой подход к управлению, концепция управления, легитимность власти, публичность власти.

Social and Technological Approach to the Communication with Population in the Form of Municipal Government

S. K. VIKULOVA

(MOSCOW UNIVERSITY FOR THE HUMANITIES)

In any stage of the functioning of democratic state — whether it be its formation or development — namely public sphere as the space of dialogue ensures a reliable and effective observance of democratic standards and rules in the relations «authority — society». The main task of the public policy is the establishment of mutually useful relations between society and authority.

Keywords: interaction of society and authority, network approach to management, conception of management, legitimacy of authority, publicity of authority.

Становление современного российского политического процесса предполагает определение характера взаимоотношений власти и общества. Сфера диалога, которую отличает содержательная направленность на реализацию интересов общества в общении между властью и обществом, получила название публичной (Никовская Л., 2004), что представляет собой общественное пространство, где формируется общественное мнение и «народное» наблюдение за деятельностью правящих структур в двух вариантах: социального контроля — «контроля сверху» (государственное управление) и «контроля снизу» (общественно-политический контроль, цель которого — обеспечить наблюдение общества за деятельностью органов управления).

Определение местного самоуправления, характеризующее его как форму народовла-

стия, содержится в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. Статья 2 данного закона гласит, что местное самоуправление в Российской Федерации — это «признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций» (ФЗ РФ № 154, 1995).

Муниципальные образования самостоятельно устанавливают общеобязательные правила по предметам своего ведения, принимают планы и программы развития муниципального образования. При этом решения, принятые путем прямого волеизъявления,

* Викулова Светлана Константиновна — начальник организационно-контрольного управления г. Реутова, аспирант Московского гуманитарного университета. Тел.: (495) 474-60-21.

ния граждан, а также решения органов и должностных лиц местного самоуправления обязательны для их исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм. Неисполнение или ненадлежащее исполнение данных решений влечет ответственность в соответствии с законом.

В качестве объекта местного самоуправления выступают вопросы местного значения. К ним относятся вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов Российской Федерации, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

Одно из ключевых понятий, характеризующих сущность местного самоуправления как форму организации и осуществления власти, — самостоятельность. Самостоятельность местного самоуправления гарантируется государством (Конституция РФ, ст. 12). Государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти. Это находит свое отражение, в частности, в организационной обособленности местного самоуправления, его органов в системе управления обществом, государством.

Важнейшим признаком местного самоуправления, отражающим его специфику как формы осуществления власти, является собственная ответственность муниципальных образований.

Муниципальная деятельность должна осуществляться исходя из интересов населения. Обеспечивается это различными формами контроля со стороны населения за органами и должностными лицами местного самоуправления и их ответственностью пе-

ред населением. Формы контроля, а также порядок и условия ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением определяются уставами муниципальных образований. Ответственность перед населением наступает в результате утраты доверия населения. Таким образом, местное самоуправление является основным способом волеизъявления народа, важнейшей формой народовласти.

В широком смысле местное самоуправление осуществляется населением. Для обозначения населения, проживающего в границах муниципального образования и объединенного общими интересами, используется термин «местное сообщество», получивший некоторое устойчивое распространение. Реализация населением права на местное самоуправление возможна либо непосредственно, либо через создаваемые местным сообществом органы местного самоуправления и должностных лиц.

Поскольку в рамках федерального законодательства не определены ограничения для форм взаимодействия органов местного самоуправления и населения, обозначим наиболее распространенные из них: местный референдум; муниципальные выборы; общие собрания (сходы) граждан; народная нормотворческая инициатива; обращения граждан в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления; опросы общественного мнения и т. д.

К формам непосредственной демократии, используемым гражданами в системе местного самоуправления, которые служат выявлению общественного мнения и позволяют соответствующим органам общественного самоуправления принимать решения с учетом общественного мнения и интересов большинства населения, относятся: обсуждение населением вопросов местного значения; обсуждение проектов решений органов местного самоуправления; опросы общественного мнения.

Сформированная при Совете Федераций РФ в 2008 г. комиссия по вопросам граждан-

ского общества ставит своей главной задачей обеспечение взаимодействия институтов гражданского общества с органами власти и местного самоуправления. Деятельность сформированной комиссии прежде всего направлена на обеспечение вопросов, которые связаны с институтами гражданского общества, деятельностью общественных организаций, некоммерческих структур.

Показателен в этом смысле и пример создания Общественной палаты. В соответствии с Федеральным законом (ФЗ РФ № 32, 2005). Общественная палата призвана обеспечить взаимодействие граждан Российской Федерации с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Современные исследователи предлагают новые пути обеспечения эффективного взаимодействия между обществом и властью, между различными уровнями системы управления общественными делами. Представляется, что наиболее плодотворными в этой связи направлениями исследований являются сетевой подход к управлению и концепция «governance» (Сморгунов, 2001: 103–112) или, в соответствии с использованием этого термина разработчиками «Программы развития» ООН, — «хорошее управление» («good governance»). Данное понятие «объединяет механизмы, процессы и институты, через которые граждане и группы выражают свои интересы, реализуют свои законные права, выполняют обязанности и балансируют между различиями» (UNDP, 2002).

В определенной степени концепция «хорошего управления» и сетевой подход дополняют друг друга. Смысл концепции «governance» усматривают в том, что «государственное управление утрачивает прежнюю жесткость, детализированность и регламентированность; оно базируется скорее на горизонтальных, чем на вертикальных связях между правительственными органами, ассоциациями гражданского общества и бизнесом. Реализуясь посредством переговоров между государственными и негосударственными структурами, заинтересованными в совместных усилиях для достижения взаимоприемлемого результата, оно способно более эффективно удовлетворять общественные потребности, т. е. вырабатывать социально значимые решения» (Государственная политика и управление, 2006: 252).

В условиях активного формирования гражданского общества человечество продолжает искать оптимальные формы взаимодействия общества и власти. Т. де Монбриаль полагает, что «прямая ответственность перед народом — это фикция»; «во всех случаях ответственность, чтобы обладать действительностью, равно как и «гласность», которая является ее дополнением, должны осуществляться через посредство соответствующих процедур и институтов», а в большинстве стран такое положение «еще далеко не достигнуто» (Монбриаль, 2005: 306). Объединяясь с другими в государство, человек участвует в формировании общей политической воли и общих, общенародных, общегосударственных интересов. Возникают иерархические, вертикальные отношения неравных партнеров. Государство, издавая законы, создает условия для реализации многообразных индивидуальных (частных) интересов, двигаясь от общего к частному. Таким образом, между государством и гражданским обществом устанавливается тесная взаимосвязь и взаимодополнительность на основе осуществления важнейшей функции обеспечения реализации интересов членов общества в сложноорганизованной общественной системе (Кулинченко, 2007: 90–98).

Эффективное взаимодействие между гражданским обществом и государством предполагает сбалансированный взаимоконтроль, взаимоограничение и взаимопомощь государственных и негосударственных органов и организаций.

Опираясь на общественно-политическое согласие в общих вопросах, являясь главным политическим институтом, государство стремится упорядочить общественную систему посредством реализации огромного множества конкретных решений. Но это затрагивает многочисленные интересы, что способно возродить политическую борьбу на новом уровне и в новых формах — как критику управляющих воздействий центров управления, стремление к их корректировке и многое другое. В этих условиях наиболее зримо проявляется необходимость эффективного взаимодействия общества и власти.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Государственная политика и управление. (2006) В 2 ч. Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления. М.

Кулинченко, А. В. (2007) О современных формах взаимодействия гражданского общества и государства (к вопросу о развитии новых форм институционализации общественного

диалога в современной России) // Без темы. № 1(3). С. 90–98.

Монбриаль, Т. (2005) Действие и система мира / пер. с фр. М.

Никовская, А. (2004) Публичная политика в условиях российской трансформации // Новая политика. URL: <http://www.novopol.ru/text491.html> (дата обращения: 24.05.2009)

Сморгунов, А. В. (2001) Сетевой подход к политике и управлению // Политические исследования. № 3. С. 103–112.

Сморгунов, А. В. (2003) Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Политические исследования. № 4. С. 50–58.

Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (с изменениями от 27 декабря 2005 г.). Ст. 1, 2.

Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 25 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Правовая система Гарант. URL: www.garant.ru

UNDP (2002) Good Governance and Sustainable Human Development // Governance for Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document. URL: <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm> (дата обращения: 24.05.2009)

Из хроники научной жизни

20–21 мая 2009 года в Московском гуманитарном университете прошла Международная научно-практическая конференция: «Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики». На конференции были представлены новые фундаментальные исследования в области прав человека и их защиты, обсуждены вопросы современного развития системы экономических и социальных прав граждан в России и в других странах, проблемы их реализации и защиты в условиях глобального экономического кризиса, особенности защиты прав молодежи, меры по совершенствованию механизмов защиты экономических и социальных прав человека органами государства, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества. На конференции выступили член-корреспондент РАН Е. А. Лукашева, профессор, заслуженный деятель науки РФ В. Е. Чиркин, другие видные российские юристы. Вела конференцию ее инициатор профессор Т. А. Сошникова.