

УДК 338.242

*С.А. Савинцева*

Кемеровский государственный университет, Кемерово, email: ssa\_svet@mail.ru

## **УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В ПРИНЯТИИ И РЕАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**Ключевые слова:** публичное управления, местное самоуправление, управленческие решения, местное сообщество, вопросы местного значения.

На муниципальном уровне принимаются решения по различным вопросам, включая экономическое развитие, образование, здравоохранение, транспорт, жилищное строительство и другие аспекты жизни горожан. Принятие решений на муниципальном уровне требует учета множества факторов, таких как демографические данные, социально-экономическое положение, географическое расположение и культурные особенности региона. В работе особое внимание направлено на участие граждан в принятии и реализации управленческих решений на муниципальном уровне, так как принятые решения непосредственно будут задавать темп устойчивого развития данной территории.

*S.A. Savintseva*

Kemerovo State University, Kemerovo, email: ssa\_svet@mail.ru

## **PARTICIPATION OF CITIZENS IN THE MAKING AND IMPLEMENTATION OF MANAGEMENT DECISIONS IN LOCAL GOVERNMENT BODIES**

**Keywords:** public administration, local government, management decisions, local community, local issues.

At the municipal level, decisions are made on various issues, including economic development, education, health care, transportation, housing construction and other aspects of the lives of citizens. Decision-making at the municipal level requires taking into account many factors, such as demographics, socio-economic status, geographical location and cultural characteristics of the region. The work focuses on the participation of citizens in the adoption and implementation of management decisions at the municipal level, and the decisions made will directly influence the public and set the pace of sustainable development of a given territory.

Управление на муниципальном уровне – это процесс принятия решений и реализации политик, направленных на управление городом или поселением. Оно осуществляется выбранными представителями народа, которые работают вместе с другими заинтересованными сторонами, такими как бизнес-сообщество, эксперты и местные жители, чтобы разработать и реализовать планы и политики, необходимые для развития города или поселения.

Участие граждан в принятии управленческих решений в органах местного самоуправления является важным аспектом демократического процесса. Граждане имеют право участвовать в выборах и выражать свои мнения по вопросам, касающимся управления их городами и поселениями. Граждане могут принимать участие в процессе принятия решений через различные формы участия, такие как выборы представителей органов местного самоуправления,

общественные слушания, обсуждения проектов муниципальных правовых актов и т.д. Участие граждан в принятии решений способствует повышению прозрачности и ответственности в управлении, поскольку граждане имеют возможность непосредственно оценивать эффективность принимаемых решений и вносить свои предложения и замечания.

Наличие разных точек зрения по поводу сути управленческих решений, классификации их форм, методов их реализации, в том числе, в вопросе привлечения граждан к принятию и реализации управленческих решений, кроме того, накопленный противоречивый опыт практического решения проблемы, вызывают потребность уточнения и более глубокого изучения названных вопросов.

### **Объект и методы исследования**

Объект – участие граждан в процессе принятия и реализации управленческих

решений на муниципальном уровне. Методы исследования, использованные в работе: описание, анализ нормативно-правовых актов.

### **Результаты исследования и их обсуждение**

Управленческое решение можно рассматривать в широком и узком смысле. В широком смысле оно представляет собой процесс, который тесно связан со всеми функциями управления или менеджмента, в частности с планированием, организацией, мотивацией, координацией и контролем на различных этапах его принятия и реализации. В более узком же смысле – управленческое решение сводится к выбору альтернатив. Одной из основных целей публичной системы управления выступает обеспечение баланса между интересами власти, бизнеса и общества. Публичное управление в РФ базируется на принципах: законности, самостоятельности и ответственности в пределах собственной компетенции, гласности, соответствия материальных и финансовых ресурсов полномочиям, ответственности органов публичной власти и должностных лиц перед населением, соблюдения прав и свобод человека и гражданина [3]. Наличие публичного управления является обязательным для любого современного развитого государства. Публичное управление в России распространяется как на государственном, так и на муниципальном уровне, что закреплено Конституцией РФ.

Муниципальное управление – это составная часть местного самоуправления, связанная с воздействием органов местного самоуправления на муниципальное образование с целью повышения уровня и качества жизни населения. Таким образом, муниципальное управление – более узкое понятие, так как входит в местное самоуправление. На формирование основ местного самоуправления в РФ оказали влияние общепризнанные принципы и нормы международного права. Европейская Хартия местного самоуправления – это юридический акт, который является опорой демократии и закрепляет принципы местной автономии Европейская хартия местного самоуправления [4]:

Местное самоуправление – это форма осуществления народовластия, которая предполагает самостоятельное решение вопросов местного значения и не подчиняется государственной или региональной власти, хотя и регламентируется Конституцией РФ, федеральными законами, и в отдельных случаях законам субъекта РФ.

В научной литературе принято выделять три основных модели местного самоуправления: англосаксонская (классическая), континентальная (французская), смешанная (коммунальная).

Англосаксонская модель – это достаточно распространённая на сегодняшний день модель местного самоуправления, которая действует в Великобритании, США, Канаде, Новой Зеландии, Австралии, Индии и многих других странах, которые в прошлом были колониями Великобритании. Характерные черты: децентрализация власти, высокий уровень автономности уровней власти (отсутствует прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим органам, органы местного самоуправления действуют самостоятельно в пределах своих полномочий), многоуровневая модель местного самоуправления, выборность ряда должностных лиц органов местного управления.

Отличительной особенностью континентальной модели, которую еще называют французской или европейской, от англосаксонской является отсутствие автономности от государственных органов власти, то есть она более централизована. Отличительные черты: жесткий контроль со стороны государства над органами местного самоуправления, многоуровневость модели, местные сообщества выступают субъектами местного самоуправления и получают статус юридического лица. Такая модель характерна для таких стран как Франция, Италия, Испания, Бельгия, а также ряда стран Латинской Америки и т.д. Смешанная или коммунальная модель – представляется собой своеобразную смесь двух выше представленных моделей. Для нее характерно то, что местное самоуправление автономно от государства, но все-таки государство может оказывать на его влияние, делегируя часть своих полномочий. Такая модель существует в ФРГ, Японии, Австрии и т.д.

В местном самоуправлении субъектом и объектом одновременно выступает население, а в муниципальном управлении объект все также местное население, а вот субъектом уже являются органы местного самоуправления (муниципального управления). Исходя из полномочий органов местного самоуправления, закрепленных Конституцией РФ и ФЗ-131, можно определить некоторые ведущие функции, возложенные на них, такие как [1, 2]:

1. Обеспечение участия граждан (конкретно населения данного муниципального образования) в принятии решений на муниципальном уровне. Эта функция обеспечивает основу демократии и создает условия самостоятельного решения гражданами некоторых вопросов местного значения, а также поддержки гражданских инициатив;

2. Управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления. Вторая функция закреплена согласно ч. 1 ст. 132 Конституции РФ, в которой прописано, что «органы местного самоуправления решают вопросы ведения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы».

3. Развитие территории муниципального образования посредством решение экономических, социально-культурных и иных проблем. Представления функция реализуется главным образом через принятие программ развития территории и т.д.

Процесс принятия и исполнения управленческих решений является одним из основных и важнейших элементов процесса управления муниципальным образованием, обеспечивающего взаимодействие управляемых и управляющих. Субъектом принятия управленческих решений на муниципальном уровне выступает население муниципального образования и орган местного самоуправления, а объектом, то есть то, на что конкретно направлено решение, само муниципальное образование.

Процесс принятия решений на муниципальном уровне можно разделить на пять основных этапов (стадии): Пер-

вый этап – это выявление проблемы, то есть нужно придать ясности, что конкретно нас не устраивает, и что впоследствии мы хотим изменить в результате принятия решения; Второй – постановка целей, то есть необходимо достаточно четко определиться какого результата мы хотим добиться и зачем; Третий этап – анализ сложившейся ситуации и ее оценка, не менее важный этап, так как очень важно оценить наши возможности; Четвертый этап – рациональный выбор альтернатив; И пятый заключительный этап – это принятие конкретного решения.

Существует линейный вариант, когда управленческое решение принимается в четкой последовательности изложенных стадий, но возможны и другие варианты. Например, так называемый корректирующий вариант, когда возникает потребность после определенного этапа принятия решения возвращаться назад и корректировать предшествующий.

Определяя характерные черты принятия и реализации управленческих решений для муниципального уровня, можно выделить следующие особенности таких решений. Во-первых, на самом первом этапе разработки управленческого решения крайне важно учитывать мнение жителей муниципального образования, так как именно их интересы и выражение их воли должны лежать в основе местного самоуправления. Во-вторых, управленческие решения, которые носят крайне значимый характер, должны приниматься совместно с населением, что должно быть прописано в самом уставе муниципального образования. В-третьих, важно организовать систему взаимодействия между органами муниципальной власти таким образом, чтобы информация, передающаяся между ними в процессе принятия решения, не искажалась и была максимально достоверной. В-четвертых, за принятыми управленческими решениями на муниципальном уровне, помимо надзора и контроля со стороны властных органов, должен обязательным образом существовать общественный контроль, так как именно население и является основными «потребителями» результатов принятых муниципальными органами решений. Но муниципальные органы

власти на практике не всегда придерживаются данных правил, однако, принимая во внимание вышеизложенные принципы или правила, муниципальный орган власти получает больше выгоды, чем убытков.

Главное преимущество в том, что принимаемые управленческие решения будут более эффективны и результативны, а также предотвратит возможный конфликт между органом местного самоуправления и населением. К минусам можно отнести сложность реализации предложенных правил, так как такой подход может существенно замедлить работу муниципалитета, но опять же лучше сделать качественно, чем быстро, так что это тоже спорный недостаток.

В РФ в целом наблюдается достаточно низкая вовлеченность граждан в принятие решений. Это вызвано следующими причинами:

1. Недостатки нормативно-правовой базы, несмотря на то, что существует большое количество нормативно-правовых актов, регулирующих данный процесс, они недостаточно упорядочены и не всегда учитывают индивидуальные особенности российских реалий.

2. Отсутствие развитого гражданского общества, что объяснимо тем, что РФ достаточно молодая страна и пока не успела накопить должного опыта в данном вопросе, в настоящий период она находится в процессе его формирования.

3. Недостаточная информированность граждан в части их гражданских прав, т.к. не все граждане имеют достаточный уровень знаний для того чтобы самостоятельно разобраться в данном вопросе, поэтому стоит больше внимания уделять просвещению населения в этой отрасли, причем в максимально доступной лаконичной форме.

4. Недоверие населения к власти, которое сформировалось под влиянием многих факторов. Особенно характерно для людей старшего поколения, переживших многие политические потрясения, а молодое население более лояльно относится к власти и достаточно свободно идет с ней на диалог, тем более в современном мире с развитием сети Интернет это как никогда стало доступно [5, 6].

Привлечение граждан к принятию и реализации управленческих решений является важной составляющей муниципального управления, так как выступает гарантом демократии, на принципах которой и основывается местное самоуправление в России. Также это имеет огромную значимость, потому что только путем взаимодействия власти и населения можно достичь наиболее эффективного результата управления, так как граждане (жители муниципального образования) являются главными получателями результатов таких решений и именно они лучше всего знают проблемы города, в котором они проживают. От качества и продуманности принятых решений будет зависеть уровень жизни населения, который проявляется через удовлетворенность их социальных, экономических, культурных, духовных и иных потребностей.

Расширим и систематизируем факторы, влияющие на активность вовлеченности граждан в принятии и реализации управленческих решений, путем разделения на конкретные группы для более наглядного представления и поэтапного анализа и поиска путей их преодоления.

Первая группа – «Социально-экономические» факторы. Выделим два основных подпункта. Во-первых, это уровень развития малого и среднего бизнеса в муниципальном образовании (далее МО). Имеется в виду то, насколько развит малый и средний бизнес в МО. На первый взгляд может показаться, что не существует никакой связи между данным фактором и активностью участия населения в процессе принятия и реализации управленческих решений, но такая связь действительно существует. Поскольку именно представители малого и среднего бизнеса непрерывно находятся в контакте с органами местного самоуправления и могут выступать инициаторами-спонсорами гражданских инициатив. К тому же это косвенным образом влияет на отношение граждан к власти в плане доверия или недоверия.

Второй фактор – это благосостояние населения муниципального образования. Речь пойдет главным о финансовом состоянии граждан, в частности заработной плате, хотя к благосостоянию можно отнести и другие показатели, но остано-

вимся на этом. На это счет существует две противоречивые гипотезы влияния данного фактора на активность граждан. С одной стороны, существует мнение, что чем выше благосостояние граждан и уровень жизни, тем они активнее участвуют в общественной жизни, что весьма объяснимо тем, что у них формируется такая возможность и, как следствие, потребность еще больше улучшить её качество. Параллельно с тем, другие считают наоборот, что низкий уровень благосостояния провоцирует всплеск гражданской активности. К сожалению, на сегодняшний день не проводилось достаточного исследования этих закономерностей.

Следующая группа – «демографические» факторы. Важно учитывать долю населения муниципального образования в трудоспособном возрасте, наделённую всеми гражданскими правами (т.е. лица старше 18 лет), т.к. именно они и являются теми гражданами, которые могут активно участвовать в принятии и реализации управленческих решений. Следующий фактор в группе демографических – уровень образования граждан. Уровень образования жителей города также может оказывать влияние на их вовлеченность в принятие управленческих решений, так как граждане осознанно чувствуют ответственность за развитие и благополучие своего города, за создание в нем комфортной среды и условий для полноценной жизнедеятельности.

Группа «административных» факторов, в которую мы отнесли качество нормативно-правовой базы, которая регулирует деятельность граждан в принятии и реализации управленческих решений: от того насколько последовательно и структурировано они составлены будет зависеть результативность изучаемого процесса. Еще один фактор, отнесённый к «административной группе» – взаимодействие власти и средств массовой информации. Здесь речь идёт о том, насколько успешно удается наладить данное сотрудничество, насколько информация своевременна, достоверна, а главное доступна для понимания населением. Важность данного фактора обусловлена тем, что многие граждане не всегда обладают достаточной информацией о существующей ситуации

в целом и возможных путях личного участия.

### Выводы

Активность гражданского участия в процессе принятия и реализации управленческих решений является важнейшим проявлением демократии, а поскольку Конституцией Российской Федерации закреплён демократический строй, то привлечение граждан в данный процесс выступает гарантом соблюдения правовых норм в нашей стране. Статья 2 Конституции РФ определяет права и свободы человека и гражданина высшей ценностью. Привлечение граждан к процессу принятия и реализации управленческих решений в РФ является обязательным условием управления территорией. Статьей 3 Конституции РФ закреплено, что именно российский народ выступает носителем суверенитета и единственным источником власти в нашей стране. Он может непосредственно осуществлять свою власть или через государственные и муниципальные органы.

Анализ и обобщение сложившейся практики и опыта участия граждан в процессе принятия и реализации управленческих решений приведет к повышению демократизации и эффективности системы управления муниципалитетом, что особенно важно в период трансформации самого местного самоуправления и регулярного внесения изменений, которые повлияют на формы участия граждан в данном процессе.

Таким образом, отметим основные рекомендации для повышения эффективности вовлечения граждан в принятии и реализации управленческих решений:

1. Повышение доступности и открытости информации о деятельности муниципальных органов власти;
2. Корректировка нормативно-правовых актов, регулирующие процесс участия граждан в принятии и реализации управленческих решений;
3. Проведение просветительской деятельности с населением о возможных формах их участия в местном самоуправлении;
4. Укрепление авторитета власти и повышение уровня доверия к ней

населения путем открытого диалога с привлечением современных средств коммуникации;

5. Всесторонняя поддержка инициатив жителей муниципального образования;

6. Укрепление государственно-частного партнерства;

7. Развитие института гражданского общества через продвижение ТОС.

Кроме того, участие граждан в принятии решений может способствовать развитию гражданского общества и укреплению доверия между гражданами и органами местного самоуправления.

Когда граждане активно участвуют в принятии решений, они могут более эффективно выявлять проблемы и предлагать решения, которые соответствуют их потребностям и интересам.

Однако следует отметить, что участие граждан в принятии решений не означает полного контроля над органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления должны соблюдать принципы правового государства и гарантировать защиту прав и свобод граждан. Они также должны учитывать мнение меньшинства и обеспечивать баланс интересов различных групп населения.

#### *Библиографический список*

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/ес531d2938f351bcb3a9b2f1b50a6f119eac231a/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ес531d2938f351bcb3a9b2f1b50a6f119eac231a/) (дата обращения: 22.10.2023).

2. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2023). [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 25.10.2023).

3. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов: Монография / под ред. К.А. Ивановой. М.: Изд-во «Проспект», 2020. 456 с.

4. Европейская хартия местного самоуправления / Совет Европы. Европейский договор №122. Страсбург. 1985. [Электронный ресурс]. URL: <https://rm.coe.int/168007a105> (дата обращения 26.10.2023).

5. Новиков Г.О., Местное самоуправление в России: история и характеристика современного этапа // Вестник науки. 2023. С. 594-602.

6. Фастович Г.Г., Вяткина Г.Я. Местное самоуправление и гражданское общество: вопросы взаимодействия // Право и государство: теория и практика. 2023. С. 16-18.