

СИСТЕМА КОММУНИКАЦИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И НАСЕЛЕНИЕМ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

Юркова Ольга Николаевна

к.с.н., старший преподаватель кафедры социальных технологий и государственной службы
ФГАОУ ВО «Белгородский государственный
национальный исследовательский университет»
Россия, г. Белгород

Быхтин Олег Викторович

доцент, к.с.н., доцент кафедры социальных технологий и государственной службы
ФГАОУ ВО «Белгородский государственный
национальный исследовательский университет»
Россия, г. Белгород

Аннотация: Основная *цель* статьи заключается в рассмотрении системы коммуникаций между органами местного самоуправления и населения с помощью анализа эмпирических данных, выявлении проблем взаимодействия муниципальной власти и населения и поиск возможных путей решения. В *методологическом отношении* статья опирается на концепцию рациональности М. Вебера, различавшего содержательную и формальную рациональность как различные способы самоорганизации жизни и управленческих практик в индустриальном социуме. При написании статьи использовались методы анализа и синтеза, метод систематизации материала, применялись принципы объективности и научности. Представлены основные данные глубинного интервью, проведенного среди населения Волоконовского района Белгородской области ($n = 30$). *Область исследования* – система муниципального управления в современной России. *Возможность использования* - статья представляет научный интерес для специалистов в области социологии управления, муниципального управления. Анализ коммуникативного взаимодействия населения и органов местного самоуправления позволит предложить механизмы создания благоприятного коммуникационного климата в муниципалитетах.

Ключевые слова: местное самоуправление, гражданское общество, коммуникации, коммуникативные технологии, муниципальное управление, гражданская инициатива.

COMMUNICATION SYSTEM BETWEEN LOCAL AUTHORITIES AND THE POPULATION: PROBLEMS AND SOLUTIONS

Yurkova Olga N.

PhD, senior lecturer of social technologies and public service
Belgorod State National Research University
Russia, the city of Belgorod

Bykhtin Oleg V.

PhD, Associate Professor of social technologies and public service
Belgorod State National Research University
Russia, the city of Belgorod

Abstract: The main purpose of the article is to examine the system of communication between local authorities and the population by analyzing empirical data, identifying problems of interaction between the municipal government and the population and finding possible solutions.

In methodological terms, the article is based on the concept of rationality by M. Weber, who distinguished substantive and formal rationality as different ways of self-organization of life and management practices in industrial society. When writing the article, we used methods of analysis and synthesis, method of systematization of the material, and applied the principles of objectivity and science. The main data of an in-depth interview conducted among the population of the Volokonovsky district of the Belgorod region (n = 30) are presented. The research area is the system of municipal management in modern Russia. Possibility of use - the article is of scientific interest for specialists in the field of sociology of management, municipal management. The analysis of the communication interaction between the population and local authorities will allow us to propose mechanisms for creating a favorable communication climate in municipalities.

Keywords: local government, civil society, communications, communication technologies, municipal administration, civil initiative

Местное самоуправление представляет собой непосредственное выражение власти народа и является основой любого демократического государства. В настоящее время в РФ продолжается становление местного самоуправления как института народовластия, и вопросы, связанные с повышением эффективности его деятельности, приобретают особую важность.

Институт местного самоуправления относится к числу институтов гражданского общества и является в силу своей общественно-государственной природы одним из наиболее эффективных механизмов согласования интересов общества и государства в решении вопросов комплексного социально-экономического развития. Местное самоуправление – специфический уровень власти, с одной стороны, оно участвует в осуществлении воли государства, с другой – наиболее полно учитывает интересы жителей в муниципальных образованиях.

Деятельность органов власти, направленная на решение важнейших вопросов, связанных с развитием муниципального образования, невозможна без конструктивного диалога с местным сообществом. Процесс включения граждан в местное самоуправление является одной из наиболее важных задач для всех субъектов взаимодействия на конкретной территории. Проблема выстраивания конструктивного диалога между органами муниципальной власти и населением характерна для муниципалитетов Белгородской области, где, как на многих других территориях, имеют место недоверие граждан к органам власти, незаинтересованность граждан общественными вопросами, неинформированность и низкая правовая культура населения.

Актуальность исследования заключается в том, что эффективность системы местного самоуправления в значительной мере зависит от успешного взаимодействия местного сообщества и власти, наличия эффективной системы коммуникаций, ориентации на совместное с гражданским обществом решение проблем местного значения. Комплексное развитие муниципального образования возможно, если органы муниципальной власти в ходе своей деятельности будут учитывать мнение и интересы населения, а жители территории – проявлять активную гражданскую позицию. Вследствие этого разработка модели конструктивных коммуникаций между органами муниципальной власти и населением является одной из важных задач, требующих научного обоснования.

Главной целью системы коммуникаций в муниципальном управлении является формирование социально активного населения (гражданского общества). Социологическое развитие теории гражданского общества связано с идеей формирования самоорганизующихся систем. Этой парадигме соответствует концепция социетального сообщества Т. Парсонса [1]. Она представляет собой синтез либеральной теории гражданского общества, обособленного от государства, и акцента на социальную интеграцию, солидарность. Данный подход имеет важное методологическое значение для

операционализации концепта «гражданское общество» в условиях усиления социального неравенства. Лавирование между деньгами и властью, с одной стороны, «влиянием» и «приверженностью ценностям» – с другой, девальвирует значение гражданского общества. Олицетворение гражданского общества с экономическим предпринимательством редуцирует характеризующие это явление «нравственно-рациональные» коммуникации, присущие от природы гражданским объединениям, к «целерациональным» отношениям, которые присущи сферам политики и экономики.

Немецкий социолог Ю. Хабермас предложил модель гражданского общества, в которой основное место занимает «коммуникативная рациональность или публичность». Он рассматривает данное явление в качестве сферы коммуникации автономных, свободно самоопределяющихся индивидов и как совокупность негосударственных, внеэкономических союзов, формирующихся на добровольных началах. Именно в них складываются мнения, идеалы, ориентации, которые выступают основой общественной солидарности [2].

По мнению Ю. Хабермаса, «гражданское общество включает в себя не только общественные объединения, имеющие неофициальный и неформальный характер существования, но и частную сферу, где разворачивается необобщественная деятельность индивидов, куда также включается жизнь отдельных семей» [3, с. 4].

Э. Арато и Д. Коэн, развивая идеи Ю. Хабермаса о природе гражданского общества и его статусе посредника, предложили вместо дихотомического противопоставления государства и гражданских объединений модель социальной структуры, состоящую из трех частей - государство, гражданское общество и бизнес-сообщество. Э. Арато и Д. Коэн подчеркивают: «на стадии возрождения гражданского общества создается сеть ассоциаций и объединений, которые являются опосредующим звеном между частной и общественной сферами» [4].

Социологи Центра исследования проблем гражданского общества НИУ ВШЭ считают, что «развитие гражданского общества зависит от синхронного влияния комплекса факторов: уровень социального доверия; расположенность населения к коллективным социально значимым действиям; ответственность граждан за происходящее в регионе, населенном пункте; уровень ощущения социальной безопасности; добровольчество; информированность о структуре гражданского общества; участие в работе организаций, объединений» [3, с. 7].

Проблематика повышения эффективности взаимодействия органов местного самоуправления и населения приобрела новые грани в рамках разработки и внедрения концепции «Открытый муниципалитет», под которым подразумевается реализация принципов, механизмов и инструментов открытого муниципального управления в деятельности органов местного самоуправления.

Принципы «Открытого муниципалитета»:

- граждане участвуют в принятии органами власти управленческих решений;
- информация о деятельности органов местного самоуправления является открытой, а сама власть подотчетна жителям региона;
- органы муниципальной власти ведут открытую кадровую политику;
- повышение прозрачности принятия решений органами местного самоуправления является гарантией от проявлений коррупции;
- использование новых коммуникационных технологий позволяет органам муниципального самоуправления власти оперативно реагировать на запросы со стороны общества [5].

Следует отметить, что органы местного самоуправления Волоконовского района учитывают интересы жителей при решении вопросов местного значения, осуществляют постоянное взаимодействие с населением. Но при этом существуют нерешенные проблемы,

для выявления которых было проведено глубинное интервью 30 жителей Волоконовского района в ноябре 2019 г.

В ходе исследования было выявлено, что многие граждане не владеют ясным пониманием сущности местного самоуправления и, следовательно, не понимают его целесообразности. В частности, некоторые интервьюируемые утверждали, что местное самоуправление – это только «выбранные населением органы власти» (ж., 33 года, высшее образование), «деятельность, которая осуществляется органами местной власти» (ж., 60 лет, среднее специальное образование) или «местная администрация» (м., 28 лет, высшее образование).

Многие опрошенные владеют информацией о том, что собой представляют органы местного самоуправления сельского поселения. Однако по мнению, некоторых жителей, должность главы муниципального образования и главы местной администрации занимает одно и то же лицо, что является ошибочным представлением. Довольно типично следующее суждение: «Органы местного самоуправления нашего сельского поселения – это администрация, глава администрации, этот же человек возглавляет наше сельское поселение, это еще и депутаты» (ж., 55 лет, среднее специальное образование).

Недостаточная ясность представлений о структуре органов местного самоуправления, несомненно, затрудняет коммуникации с ними населения.

В то же время развитию коммуникаций, очевидно, способствует то, что многие граждане преимущественно положительно отзываются о работе органов власти. Жители считают, что органы местного самоуправления выполняют свои должностные обязанности, предоставляют муниципальные услуги, благоустраивают территории. В Волоконовском районе, по их мнению, очень хорошо развита культурно-досуговая сфера.

При анализе отрицательных характеристик деятельности органов местного самоуправления Волоконовского района было выявлено, что, по мнению жителей, органам власти в своей работе следует уделять больше внимания таким вопросам как, состояние автомобильных дорог, ЖКХ, а также здравоохранению. Большинство опрошенных отметили, что в работе органов власти имеет место проявление бюрократии. В частности, некоторые представители местного сообщества не в полной мере довольны решением их проблемы по причине долгого ожидания результата. Бюрократизацию управления, очевидно, следует рассматривать в качестве существенного коммуникационного барьера.

Участникам глубинного интервью был задан вопрос: «Какую информацию хотели бы Вы получать о деятельности органов муниципальной власти? Доступна ли она для Вас сегодня?». Выяснилось, что для пенсионеров, которые не имеют доступ к Интернету, информация о деятельности органов местного самоуправления Волоконовского района не всегда доступна («я хотела бы получать информацию о том, в какое время я могу обратиться к органам власти. Эта информация для меня не доступна» - ж., 60 лет, среднее специальное образование). Некоторые респонденты отметили, что хотели бы получать информацию о том, в какие сферы направляются налоги населения, какие в настоящее время реализуются программы развития муниципалитета. Данная информация также недостаточно доступна для жителей («я хотел бы получать информацию о том, на что тратятся налоги населения, эта информация для меня не доступна, и какие сейчас реализуются программы, проекты для улучшения нашего района» – м., 25 лет, высшее образование).

Интервью показало, что основным источником получения информации о деятельности органов местного самоуправления Волоконовского района является информация от родственников, друзей, соседей, а также Интернет-сайты. Официальный сайт органов местного самоуправления используют наименьшее количество опрошенных, так как, скорее всего, испытывают трудности при нахождении той или иной информации («нет, сайтами я не пользуюсь, есть другие источники получения информации» – ж., 44 года, высшее образование).

Большинство опрошенных, а именно 81,3 %, обращались в органы местного самоуправления Волоконовского района. При этом из числа обратившихся 31,2% остались полностью удовлетворены предоставлением услуг. Другие жители были не удовлетворены полностью, указывая при этом личные не решенные проблемы («да, мне приходилось обращаться в органы власти, не совсем удовлетворен, поскольку долго ожидал разрешения вопроса – м., 32 года, высшее образование»). Другой респондент ответил на данный вопрос следующим образом: «Обращался в органы власти, не удовлетворен, проблема с газоснабжением до сих пор не решена» (м., 25 лет, высшее образование).

Коммуникации между властью и населением характеризуются высоким уровнем пассивности жителей района.

Большинство интервьюируемых, а именно 43,7% не принимали участие в осуществлении местного самоуправления. Некоторые жители, хотя и принимали участие, считают, что никаких положительных результатов их участие не принесло («да, я принимала один раз участие в собрании граждан. Результаты моего участия отрицательны, просьбы жителей выполнены не были» – ж., 60 лет, среднее специальное образование), другой представитель местного сообщества ответил на данный вопрос следующим образом: «Не приходилось участвовать. Возможно, я бы и принял участие, но информации об этом нигде не видел» (м., 41 год, высшее образование).

Таким образом, очевидно, что пассивность связана с убежденностью в низкой результативности личного участия. В значительной мере поэтому 43,7% респондентов не готовы участвовать в решении вопросов местного значения. Кроме ссылки на отсутствие результата, эту позицию они мотивируют различными причинами, например отсутствием времени («не готова, у меня нет на это времени» – ж., 39 лет, среднее специальное образование), нежеланием брать на себя ответственность («не готова, для этого существуют органы власти и специальные организации» – ж., 27 лет, высшее образование).

Позитивным для развития коммуникаций является то обстоятельство, что, по мнению большинства граждан, органы местного самоуправления заинтересованы в решении проблем населения («да, я считаю, что органы власти заинтересованы в решении наших проблем и практически всегда могут оказать помощь» – ж., 47 лет, высшее образование), («да, на мой взгляд, органы власти заинтересованы в решении наших проблем, но бюджет не всегда позволяет вовремя их решать» – м., 60 лет, среднее специальное образование). Однако 31 % интервьюируемых полагают, что органы власти не учитывают интересы граждан при реализации муниципальной политики («органы власти не заинтересованы в решении наших проблем, по моему вопросу получил письменный отказ» – м., 25 лет, высшее образование).

Интервью показало, что более 70% опрошенных считают: органы местного самоуправления Волоконовского района взаимодействуют с населением на должном уровне либо готовы наладить обратную связь. При этом 4 человека отмечают, что органы власти не заинтересованы во взаимодействии с гражданами («органы власти не заинтересованы во взаимодействии с населением, а только лишь выполняют поручения высших органов власти, при этом не осуществляя диалог с жителями» – ж., 33 года, высшее образование), («по-моему мнению, органы власти не взаимодействуют с жителями на должном уровне, поскольку не всегда готовы пойти на контакт, возможно, из-за нехватки рабочего времени, понять нас и оказать помощь в разрешении наших проблем» – ж., 39 лет, среднее специальное образование).

Жители также отметили, что основной проблемой осуществления коммуникаций между органами местного самоуправления и населением Волоконовского района является редкое проведение встреч с жителями («я считаю, что органам власти нужно чаще беседовать со своими избирателями, организовывать больше встреч с населением» – ж., 55 лет, среднее специальное образование). Представители местного сообщества считают, что население нужно больше мотивировать взаимодействовать с властью, жители должны

видеть, что их участие при решении вопросов местного значения будет приносить результаты («население обращается в органы власти за решением какой-либо проблемы, СМИ должны оповещать нас об успешном разрешении того или иного вопроса, тем самым, мотивируя население на взаимодействие с властью» – ж., 27 лет, высшее образование).

Таким образом, в ходе проведения интервью, целью которого является изучение того, насколько конструктивно взаимодействие между органами местного самоуправления и населением Волоконовского района, было выявлено следующие проблемы:

1) низкая правовая культура населения, многие граждане не владеют точным пониманием сущности местного самоуправления;

2) незаинтересованность граждан общественными вопросами по причине нехватки времени или безразличия к ним,

3) пассивность – большинство участников исследования не принимали участие в осуществлении местного самоуправления;

4) убежденность, что органы местного самоуправления не заинтересованы в осуществлении диалога с местным сообществом, а именно редко проводят встречи с жителями, не мотивируют граждан к сотрудничеству.

Для органов местного самоуправления большое значение имеет работа, направленная на обеспечение их взаимодействия с населением. В целях эффективного решения вопросов местного значения муниципальные структуры должны быть приближены к населению и учитывать его интересы. При этом важно, чтобы коммуникативные связи были двусторонними.

Решения, намерения и действия органов власти часто не имеют необходимого уровня информационной открытости. Однако для полноценного участия населения в самоуправлении требуется не только осведомленность о деятельности муниципальной власти, но и возможность открытого выражения своего мнения по поводу этой деятельности. Оно находит свое воплощение в письмах и обращениях граждан, опросах, публикациях в средствах массовой информации. Осведомленность населения по поводу положения дел в муниципальном образовании, а также понимание перспектив и векторов его развития являются основой лояльного отношения граждан к власти и ее поддержки.

Коммуникации власти и населения на муниципальном уровне должны выстраиваться как система. На практике это означает придание им атрибута целостности, который обеспечивается выполнением ряда условий:

– определением системообразующего фактора, в качестве которого должна выступить муниципальная стратегия развития коммуникаций, разработанная в расчете на долгосрочную перспективу, учитывающая реальное состояние коммуникаций и те ресурсные возможности, которыми обладает муниципалитет;

– установление прочных связей между всеми элементами коммуникативных практик. Прежде всего, между субъектами и объектами (вертикальные коммуникации), внутри самих субъектов (горизонтальные коммуникации). Должно быть достигнуто единство применяемых технологий и методов оценки эффективности коммуникативного взаимодействия. При построении системы коммуникаций недопустим субъективистский подход, ориентированный на административное усмотрение руководителей. На муниципальном уровне должно утвердиться представление о коммуникациях как общем деле не только органов местного самоуправления, но и институтов гражданского общества, предпринимательского сообщества, средств массовой информации;

– разработка и внедрение критериев оценки результативности коммуникативных практик, которые позволяют оценить их реальное состояние.

В рассматриваемом контексте первостепенными задачами муниципальной политики в области взаимодействия органов власти с местным сообществом являются:

– обеспечение права граждан на объективную информацию;

– установление эффективной обратной связи с властью;

- предоставление возможности выбора способа отстаивания интересов сторон;
- создание работающих моделей сотрудничества.

Особое значение в данной связи приобретает задача выявления и поддержки гражданских инициатив. Гражданская инициатива представляет собой форму коллективного волеизъявления граждан, посредством которой транслируется мнение определенной группы населения в компетентные государственные и муниципальные органы власти с целью получения ответной реакции. Кроме того, гражданская инициатива – это также и форма коллективного действия, целью которой является отстаивание законных прав и свобод человека и гражданина, а также решения актуальных и острых социальных вопросов.

Механизм выявления и поддержки гражданских инициатив должен включать в себя:

- определение требований к субъектам, выдвигающим инициативу (ими могут являться граждане, общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации);
- обоснование критериев отбора инициатив (актуальность, инновационность, конкретность, значимость, реалистичность и достижимость результатов, экономическая эффективность, значение для региона, территориальный охват, нацеленность на повышение доступности и качества жизни населения, услуг, вероятность наступления ожидаемого социального эффекта в ближайшие три года, соответствие действующему законодательству);
- порядок представления и рассмотрения инициатив.

Гражданские инициативы представляют собой перспективную форму обратной связи. Организация обратной связи с населением в результате модернизации системы управления создает новые возможности для активного участия граждан в жизнедеятельности муниципалитета. К эффективным формам работы власти с населением можно отнести следующие: проведение конференций и круглых столов с общественностью; формирование открытых для населения баз данных по основным направлениям работы местных органов власти, размещаемых на интернет-сайтах; создание отдела по приему предложений от населения; организация дней «открытых дверей», праздничных мероприятий и выставок; поддержание контакта с населением благодаря регулярной работе «горячих телефонных линий»; регулярная организация интервью в СМИ с представителями власти по актуальным проблемам жизни на территории; своевременная публикация в средствах массовой информации принимаемых представительными органами власти законопроектов; оказание адресной помощи отдельным категориям граждан, лицам с ограниченными возможностями.

Следует еще раз подчеркнуть, что эффективность муниципального управления во многом зависит от открытого диалога общественности с властью, что и позволяет осуществить диалоговая площадка. Использование на муниципальном уровне диалогового механизма как «механизма обратной связи власти и общества является инструментом повышения эффективности властных решений, повышения доверия к органам власти со стороны населения» [6, с.39].

Роль диалоговых площадок весьма велика. Они предполагают включение в свой состав наиболее активных представителей местного сообщества, которые «берут на себя обязанности по участию в разрешении социально значимых местных проблем, осознавая потребность власти в диалоге и возможность влиять на принимаемые решения» [6]. Именно поэтому в качестве «первого шага» формирования системы коммуникаций между властью и населением в муниципалитете мы рассматриваем создание диалоговой площадки, представляющей собой платформу не только консолидированного поиска решения проблем муниципального развития (актуальный аспект), но отработки моделей взаимодействия в расчете на будущее (стратегический аспект).

Возможность создания эффективной диалоговой площадки на местном уровне, по нашему мнению, зависит от следующих факторов:

- 1) отсутствие противодействия муниципальных властей развитию гражданского общества, открытость органов местного самоуправления и готовность взаимодействовать с населением при решении вопросов местного значения;
- 2) инициативность населения, заинтересованность в общественных вопросах;
- 3) недопущение формального подхода к созданию диалоговой площадки власти и населения.

В процессе работы диалоговой площадки может быть осуществлен анализ существующих проблем и ресурсов территории, уточнены стратегические цели и задачи развития муниципального образования с участием всех заинтересованных сторон.

Основные принципы работы диалоговой площадки:

– максимальное вовлечение всех заинтересованных участников в процесс обсуждения вопросов местного значения. Присутствие на диалоговой площадке представителей органов муниципальной власти, в чью компетенцию входит решение обсуждаемых проблем, является обязательным. Налаживание эффективного взаимодействия с общественностью и реализация интересов местного сообщества при осуществлении муниципальной политики – ключевые задачи деятельности властных структур. В то же время данный принцип предоставляет жителям возможность влиять на принятие решений и реализацию действий, направленных на социально-экономическое развитие муниципального образования. Никто из представителей местного сообщества не может быть исключен из процесса проведения диалоговой площадки по каким-либо дискриминационным признакам, тем самым будут учтены интересы различных групп населения. Таким образом, проведение «диалоговой площадки» предоставляет возможность осуществить общественные дискуссии по спорным вопросам и, как следствие, органам местного самоуправления более успешно принимать управленческие решения.

– учет интересов сторон. Данный принцип заключается в «подлинности намерений использования идей и предложений общественности и повышении качества принимаемых решений» [7]. Предпочтения и рекомендации, внесенные представителями местного сообщества, документируются администрацией диалоговой площадки и обязательно рассматриваются органами муниципальной власти, даже если эти предложения не соответствуют представлениям муниципальных руководителей и чиновников.

– обеспечение прозрачности дискуссии. На всех этапах проведения диалоговой площадки администрация сообщает участникам о принятых решениях, предоставляет подробную информацию о том, какие предложения были учтены, какие нет.

Таким образом, при реализации предлагаемых мероприятий будет запущен новый механизм взаимодействия и получения обратной связи между гражданами и властью, благодаря которому население может влиять на качество предоставляемых муниципальных услуг, а органы местного самоуправления будут владеть новым инструментом повышения эффективности управленческих решений.

Список литературы:

1. Парсонс Т. Система современных обществ / Пер. с англ. Л.А. Седова и А.Д. Ковалева. Под ред. М.С. Ковалевой. – М.: Аспект Пресс, 1998. – 270 с.
2. Хабермас Ю. Философский дискурс о модерне / Пер. с нем. – М.: Издательство «Весь Мир», 2003. – 416 с.
3. Шиняева О.В. Теоретико-методологические основы исследования гражданского общества // Гражданское общество в России: вызовы современности: сборник научных трудов. – Ульяновск: Ульяновский государственный технический университет, 2016. – 535 с.

4. Коэн Д.Л. Гражданское общество и политическая теория. – М.: Весь Мир, 2003. – 368 с.
5. Питерова А.Ю. Проект «Открытый регион»: опыт внедрения (на примере регионов Приволжского Федерального округа) // Наука. Общество. Государство. – 2014. – №3. – С.1-7.
6. Исаева Е.А. Нормативно закрепленные диалоговые площадки власти и общества в субъектах России: предпосылки эффективности // Власть. – 2013. – № 8. – С. 39-41.
7. Оболёшева А.А. Пути совершенствования коммуникаций в системе муниципального управления // Таврический научный обозреватель. – 2015. – № 4. - С .70-73.

