

## ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН КАК ПОКАЗАТЕЛЬ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

.....

О.А. Калашникова<sup>1</sup>

Процесс реформирования системы местного самоуправления в РФ ставит ряд серьезных проблем перед теоретиками, законодателями и практиками. Эти проблемы нуждаются в специальном анализе – только так можно будет выработать адекватные и эффективные практические меры для их разрешения. Одна из таких мер – принятие Указа Президента РФ № 607 от 28 апреля 2008 г. «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [8] (далее – Указ). В нем утверждена специальная методика анализа, предназначенная для определения «единых методических подходов к организации мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления для оценки эффективности расходования бюджетных средств; динамики изменения показателей, характеризующих качество жизни; уровня социально-экономического развития муниципального образования; степени внедрения методов и принципов управления, обеспечивающих переход к более результативным моделям муниципального управления» [8].

Экономический словарь относит **эффект**, **результативность процесса**, **операции**, **проекта** определяет как отношение эффекта, результата к затратам, расходам, обеспечившим его получение. **Эффективность** еще можно представить как уровень соответствия результатов какой-либо деятельности поставленным задачам. Методика анализа эффективности деятельности органов местного самоуправления, утвержденная Указом Президента РФ, включает не только количественные показатели развития муниципального образования (а их около 30). В ней также представлены и качественные характеристики: удовлетворенность населения качеством медицинской помощи, качеством дошколь-

<sup>1</sup> Калашникова Оксана Александровна – аспирант кафедры государственной политики и государственного управления КубГУ, главный консультант управления по работе с обращениями граждан администрации Краснодарского края. Эл. почта: klshn@mail.ru

ного образования, общего образования и дополнительного образования детей; деятельностью органа местного самоуправления городского округа (муниципального района), в том числе и их информационной открытостью.

Эти данные органы государственной власти субъекта РФ обязаны ежегодно представлять в сводном докладе и размещать их для общего доступа в сети Интернет. Количественные данные, полученные в результате применения данной методики, позволяют определять зоны, требующие приоритетного внимания органов местного самоуправления и государственной власти субъектов РФ. В то же время возникает ряд вопросов, связанных с применением качественных показателей.

Во-первых, нет четкого описания механизма, методов и порядка проведения исследования общественного мнения в муниципальных образованиях.

Во-вторых, не только удовлетворенность населения качеством медицинского обслуживания и дошкольного образования определяет успех проводимых в области местного самоуправления преобразований.

В-третьих, пока не ясно, какие критерии будут предложены населению муниципальных образований для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

В-четвертых, что имеется в виду под формулировкой «показатель информационной открытости муниципального образования»? В настоящее время прослеживается интерес к вопросу повышения уровня открытости и прозрачности деятельности органов государственной власти и муниципальных органов. Решению данного вопроса будет способствовать принятие Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Однако, по данным зарубежных социологов, исследующих качественные характеристики информационной открытости деятельности органов власти различных стран, из 103 стран Россия занимает 74-е место (между Польшей и Саудовской Аравией) [6, с. 76]. Низкая степень информационной открытости дополняется низкой степенью объективности информации, предоставляемой органами местного самоуправления населению.

В этой связи большое значение приобретает поиск таких источников информации, которые позволяли бы дать наиболее объективные представления о качестве муниципального управления и эффективности деятельности органов местного самоуправления. В качестве одного из таких источников может быть использован количественный и качественный анализ обращений граждан в органы местного самоуправления и органы государственной власти субъекта РФ. Данный анализ служит не только средством социальной диагностики потребностей населения и настроений в местном сообществе, но и одним из индикаторов оценки решений, принимаемых на местном уровне.

Право граждан на обращения во властные структуры закреплено не только во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. (ч. 1 ст. 21) [1] и Конституции РФ (ч.1 ст.31) [3]. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» определяет институт обращения как форму участия населения в решении вопросов местного значения, а Федеральный закон № 59-ФЗ от 2 мая 2006 г. [7] регулирует помимо права граждан на обращение порядок и сроки их рассмотрения. К.В. Подъячев определяет институт обращений как форму гражданского или партисипаторного участия, разграничивая его с формой участия политического, которое, по его мнению, непосредственно связано с логикой господства-подчинения [5, с. 69]. Он считает, что участие политическое атрибут не столько демократии, сколько структур публичной власти, высшей из которых является государство. Гражданское же участие можно определить как «активность граждан, направленную на процесс принятия решений органами государственной власти и местного самоуправления в целях реализации своих прав и интересов» [5, с. 70]. Это участие находится в ценностной области и повинует логике взаимодействия-компромисса [5, с. 72]. Таким образом, обращения граждан – это форма именно гражданского участия, которая в современном обществе становится не только средством самозащиты, но и формой реализации права граждан на участие в управлении делами государства, указывая субъектам управления на свои потребности. Для современного демократического общества «нужны граждане не запуганные, а готовые стоять на своем и заставлять с собой считаться, когда под угрозой находятся базовые ценности» [2, с. 60], интересы, потребности как личные, так и общественные.

Таким образом, посредством обращения, у граждан появляется канал влияния на процесс принятия решений в органах местного самоуправления и органах государственной власти субъектов РФ. А количество обращений, направленных в органы власти по вопросам, не соответствующим их компетенции, характеризует качество муниципального управления.

Данные анализа письменных обращений, поступивших в администрацию Краснодарского края в 2007–2008 гг., позволяют представить объективную картину тех проблем, с которыми столкнулись муниципальные образования в процессе проведения муниципальной реформы (см. таблицу). Так, например, в 2007 г. в администрацию Краснодарского края поступило 26 235 письменных обращений (предложений, заявлений, жалоб), за 9 месяцев 2008 г. – 20 973 [4]. В 2007 г. 58 % из поступивших обращений посвящены вопросам местного значения, за 9 месяцев 2008 г. – 62 %. При более детальном анализе тематики данных обращений можно провести параллель с полномочиями, возложенными на муниципальные образования Федеральным законом № 131.

Как показывают приведенные в таблице данные, наибольшее число обращений поступают по вопросам, касающимся жилищного хозяйства, 21,86 % и 23,26 % в 2007 и 2008 гг. соответственно. Это вопросы владения, пользования и

Тематика обращений граждан, поступивших в администрацию Краснодарского края  
в 2007–2008 гг.

Тематика	2008 г.		2007 г.	
	кол-во	%	кол-во	%
Жилищное хозяйство	3027	23,26	3382	21,86
Коммунальное и дорожное хозяйство	2311	17,76	2584	16,71
Социальное обслуживание населения	1337	10,27	1694	10,95
Здравоохранение	779	5,99	1204	7,78
Земельные вопросы	795	6,11	939	6,07
Архитектура	608	4,67	621	4,01
Образование	409	3,14	376	2,43
Транспорт	266	2,04	269	1,74
Административно-организационные	261	2,01	250	1,62
Вопросы отдыха	245	1,88	345	2,23
Бытовое обслуживание населения	156	1,20	240	1,55
Культура	52	0,40	76	0,49
Физкультура	47	0,36	124	0,80
Охрана окружающей среды	85	0,65	102	0,66
Вопросы связи	46	0,35	55	0,36
Сельское хозяйство	148	1,14	197	1,27
Строительство	252	1,94	410	2,65
Финансирование	282	2,17	347	2,24
Прочие	1909	14,67	2253	14,57
<i>Всего поступило</i>	13015	100,00	15468	100,00

распоряжения муниципальным имуществом, в том числе и организация учета граждан, нуждающихся в предоставлении жилья, улучшения жилищных условий, строительства и содержания муниципального жилищного фонда, организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведение, снабжение населения топливом и т.д. Коммунальное и дорожное хозяйство объединяет вопросы организации сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов, освещения улиц, содержания и строительства автомобильных дорог местного и районного значения, мостов и иных транспортных сооружений. К вопросам социального обеспечения населения отнесены оказание материальной помощи населению из бюджетов муниципальных образований, из внебюджетных фондов и за счет спонсорских средств, а также оказание содействия в установлении согласно федеральному закону опеки и попечительства над нуждающимися в этом жителями муниципальных образований. Вопросы архитектуры связаны с утверждением схем территориального планирования, генеральных

планов поселений, городских округов, муниципальных районов, правилами землепользования и застройки и т.д. Бытовое обслуживание населения – это прежде всего организация библиотечного обслуживания населения, торговли, общественного питания, организация ритуальных услуг, содержание мест захоронения и т.д. Административно-организационные вопросы касаются установления, изменения, отмены местных налогов и сборов, организации управления, работы местных администраций и т.д.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что более 50 % поступивших в 2007–2008 гг. в администрацию Краснодарского края обращений не относится к компетенции главы субъекта. Наш вывод подтвердило сопоставление их тематики с вопросами, отнесенными Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» к вопросам местного значения.

Это говорит не только о неграмотности подавляющего количества граждан в части определения полномочий между уровнями государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, но и о невысоком уровне доверия населения муниципальным институтам, что не может не быть результатом невысокого качества муниципального управления. И, может быть, целенаправленная работа именно в этой области позволит повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления.

### **Библиографический список**

1. Всеобщая декларация прав человека. URL: [http:// www.un.org/russian/document/declarat/declhr.htm](http://www.un.org/russian/document/declarat/declhr.htm)
2. Дарендорф Р. После 1989. Размышления о революции в Европе. М.: Директмедиа Паблишинг, 2007.
3. Конституция РФ: Принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Российская газета. 1993. 25 дек.
4. Материалы текущего архива управления по работе с обращениями граждан администрации Краснодарского края. 2007–2008.
5. Подьячев К.В. Институт обращений граждан в органы власти в России: возможность возникновения нового канала влияния // Полис. 2007. № 5.
6. Собянин С.С., Терещенко Л.К. Обеспечение открытости деятельности органов исполнительной власти // Административная реформа в России: науч.-практ. пособие. М.: Инфра-М, Контракт, 2005.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления: Федеральный закон № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40.
8. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента РФ № 607. URL: [http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow\\_DocumID\\_137671.html](http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_137671.html)
9. О порядке рассмотрения обращений граждан: Федеральный закон № 59-ФЗ. URL: [http://www.arhusd.ru/docs/fz\\_59.shtml](http://www.arhusd.ru/docs/fz_59.shtml)