

КОНФЛИКТОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ В ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Предлагается ввести в систему оценки эффективности местного самоуправления показатели уровня бесконфликтности общественных отношений, складывающихся в сфере местного самоуправления и муниципальной власти.

Ключевые слова: местное самоуправление, эффективность, территориальная организация.

V.V. Trubnikov

CONFLICT MANAGEMENT ASPECT IN ESTIMATING LOCAL GOVERNMENT EFFICIENCY

The author proposes to supplement the system of estimating local government efficiency with indicators of conflict level of social relations in the sphere of local government and municipal authorities.

Keywords: local government, efficiency, territorial organization.

В работе по созданию объективной и действенной системы оценки эффективности местного самоуправления огромное значение имеет четкое разграничение критериев и показателей эффективности. К сожалению, многие практики (иногда и теоретики) муниципального права и управления сегодня, зачастую, смешивают эти понятия.

Исходя из этимологии самого слова и интересующего нас контекста, критерий эффективности местного самоуправления — это мерило, признак, заданный масштаб, на основе которого можно произвести оценку эффективности. Критериями эффективности местного самоуправления выступают его «генеральные» цели:

- институциональная обеспеченность осуществления народом своей власти;
- организационная обеспеченность решения населением вопросов местного значения.

Критериями, соответствующими целям «второго» порядка, вытекающим из практических задач обеспечения местной демократии, прав, свобод и законных интересов местных жителей, являются стандартные, давно сформулированные для публично-властного управления, «управленческие» критерии: производительность, управляемость, ритмичность работы, прирост качественных показателей деятельности, удовлетворенность результатами деятельности, экономия времени в процессе управления и др. [5, с. 25]. По сути, на этом втором оценочном уровне происходит качественный перевод критериев в показатели эффективности. Показатели эффективности местного самоуправления — это внешние признаки, оценочные средства определения того, насколько в действительности, на практике, местное самоуправление выполнило свои управленческие задачи, а через них — достигло социальных целей.

Четкая дифференциация основанных на целях критериев («...то, к чему следует стремиться, что необходимо достигнуть») и основанных на результате показателей («...то, что есть на самом деле, какова степень достижения цели») необходима для того, чтобы не свести процесс оценки эффективности местного самоуправления к механическому и бюрократически формализованному суммированию цифровых показателей.

С точки зрения научного обеспечения выработки показателей эффективности местного самоуправления можно констатировать, что теория муниципального права в этом вопросе находится пока еще «в начале пути». Поэтому необходимо не только вырабатывать собственный специфичный муниципально-правовой инструментарий, но и активно изучать и задействовать достижения смежных наук. В частности, существенный вклад в изучение вопросов эффективности государственно-правовых явлений и процессов внесли теоретики права в связи со своими исследованиями эффективности права, закона, правового регулирования, его механизма, действия правовых норм. И, хотя рассматриваемый нами аспект не совсем совпадает с предметом соответствующих теоретико-правовых трудов, общий их методологический багаж бесценен и вполне может быть использован нами. Теоретико-правовые методики исчисления эффективности норм права могут быть, с известными, конечно, допущениями, экстраполированы на сферу местного самоуправления. В исследовании вопросов эффективности местного самоуправления вообще, и муниципальной власти в частности, следует избегать полного «скатывания в арифметику» (как это происходит сейчас, когда эффективность органов местного самоуправления оценивается органами государственной власти на основе сугубо статистических показателей), подход должен быть более гибким, должен охватывать большее количество показателей, и не только количественного (цифрового, статистического), но и качественного плана. В связи с этим, значительный интерес представляет также предложенный теоретиками права «конфликтологический» подход к эффективности, согласно которому «эмпирически верифицируемым индикатором эффективности норм законодательства мог бы послужить такой правовой по своей сути показатель, как мера конфликтности урегулированных данной нормой общественных отношений... Под эффективностью права следует понимать степень соответствия уровня конфликтности регулируемых правовыми нормами отношений оптимальному уровню конфликтности в данной сфере» [2, с. 505–507]. Ведь местное самоуправление, «совмещающая» в себе диалектически противоборствующие друг с другом черты, как элемента политической системы, так и института гражданского общества, является, по сути, потенциальной площадкой конфликтов разнообразных интересов. Элементарная иллюстрация сказанному — несанкционированные свалки ТБО как результат конфликта экологических интересов местного общества и имущественных интересов индивида. Другой пример — предусмотренный законодательством о муниципальной службе «конфликт интересов» [3]. Вместе с тем, оно создано, в числе прочего, для удовлетворения этих интересов. Следовательно, одной из важнейших задач местного самоуправления является минимизация вероятности, локализация и урегулирование уже возникших «местных» конфликтов, преодоление их неблагоприятных последствий.

В частности, как показывает практика, ситуации конфликта зачастую складываются в вопросах территориальной организации местного самоуправления. Наиболее конфликтогенным аспектом последних лет в данной области явилось решение органами государственной власти субъекта Российской Федерации вопроса о том, какой статус придать конкретному населенному пункту городского типа — городское поселение или городской округ. Зачастую принятие таких решений сопровождалось конфликтами, местные жители и, представлявшие их интересы, органы местного самоуправления пытались их обжаловать в судебном порядке, но чаще всего тщетно (например, города Нижнеудинск и Тайшет Иркутской области). Наличие социально-правовых конфликтов само по себе должно рассматриваться как показатель снижения эффективности публичной власти. В данном же случае отмечено падение эффективности в результате снижения статуса городов и по другим показателям. В частности, это понижение инвестиционной привлекательности у промышленности города, появление лишних бюрократических инстанций «матрешечного» типа с дублирующими функциями (особенно там, где городское поселение является административным центром муниципального района) и др. И это, если не считать издержек морального, репутационного характера [4, с. 10]. Чрезвычайной конфликтностью отличается идущий в настоящее время в ряде субъектов Российской Федерации процесс модернизации муниципально-территориальной организации, сопровождающийся слиянием, или, наоборот, разделением муниципальных образований, изменением их статуса и т.п. Так, в момент написания настоящей статьи, заметной напряженностью отличается обстановка в г. Ангарск Иркутской области (городском поселении), в связи с имеющимися планами его объединения с муниципальным районом в единый городской округ.

Способность урегулировать подобные конфликты свидетельствует о силе и самостоятельности местного самоуправления. Если использовать приведенную выше мысль В.В. Лапаевой, применительно к рассматриваемой нами сфере, индикатором эффективности местного самоуправления мог бы послужить такой социально-правовой, по своей сути, показатель, как мера конфликтности общественных отношений, складывающихся в области местного самоуправления и муниципальной власти. В самом упрощенном виде: чем меньше случается конфликтов, связанных с местным самоуправлением и муниципальной властью, на территории муниципального образования, тем более эффективным можно считать местное самоуправление.

В качестве показателей эффективности местного самоуправления в «конфликтологическом» аспекте вполне подходят такие, как:

- общее количество жалоб со стороны местных жителей на противоправные действия конкретных должностных лиц в соответствующий орган местного самоуправления, сроки реагирования, объективность судебных расследований, существо принятых решений, количество удовлетворенных из числа этих жалоб;

- общее количество жалоб со стороны местных жителей на противоправные действия органов местного самоуправления и их должностных лиц в суд и в контрольно-надзорные органы государства, заявлений в суд об оспаривании решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления, должностных лиц, муниципальных служащих в порядке статей гл. 25 ГПК РФ [1], количество удовлетворенных из числа этих жалоб и заявлений;

– количество поступивших в суд заявлений граждан, организаций, прокурора об оспаривании муниципальных нормативных правовых актов полностью или в части;

– количество судебных решений о признании муниципальных нормативных правовых актов недействующими полностью или в части, в соответствии с ч. 2 ст. 253 ГПК РФ, а также качество муниципального нормотворчества, определяемое по результатам правовых и антикоррупционных — официальных и общественных — экспертиз муниципальных правовых актов и их проектов;

– количество выявленных и подтвержденных в органах местного самоуправления ситуаций конфликта интересов;

– дисциплинарная практика в органе местного самоуправления (вероятно, этот показатель должен рассчитываться, как отношение выявленных средствами внутреннего контроля дисциплинарных нарушений к общему количеству выявленных дисциплинарных нарушений, повлекших меры дисциплинарного реагирования (взыскания, меры дисциплинарного воздействия);

– критические публикации в средствах массовой информации, постоянная жесткая критика в блогах и других Интернет-ресурсах.

Если рассматривать местное самоуправление, в конкретном муниципальном образовании, как единую социальную систему, имеющую территориальные пределы своего ареала, то для выводов о его эффективности приобретают равное значение как «собственно» управленческие аспекты оценки результатов деятельности органов местного самоуправления, так и социолого-правовые аспекты, характеризующие сбалансированность и равновесие самой этой системы, ее целостность, устойчивость муниципально-правового порядка в ней. Личность и социальная среда находятся во взаимодействии и в функциональной взаимозависимости друг с другом. Задача местного самоуправления — организовать, «настроить и отладить» это взаимодействие с тем, чтобы каждая личность (местный житель) в территориальных границах места своего проживания (поселения, городского округа, района), контактируя с местным сообществом и муниципальной властью (социальной средой), могла наиболее полно и бесконфликтно удовлетворить свои хозяйственно-бытовые, духовные, творческие и иные интересы.

Список использованной литературы

1. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 нояб. 2002 г. № 138-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 46. — Ст. 4532.

2. Лапаева В.В. Эффективность действия права / В.В. Лапаева // Проблемы общей теории права и государства: учеб. для вузов / под ред. В.С. Нерсисянца. — М.: НОРМА, 2001.

3. О муниципальной службе в Российской Федерации: ст. 14.1 федер. закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // СЗ РФ. — 2007. — № 10. — Ст. 1152.

4. О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: докл. Общественной палаты Российской Федерации. — М., 2006.

5. Понеделков А.В. Критерии и методика оценки эффективности власти и управления / А.В. Понеделков, А.М. Старостин, В.Ю. Фомичев // Эффективность государственной власти и управления в современной России: сб. ст. / под ред. В.Г. Игнатова. — Ростов-н/Д, 1998.

References

1. Grazhdanskii protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 14 Nov. 2002 g. № 138-FZ // SZ RF. — 2002. — № 46. — St. 4532.

2. Lapaeva V.V. Effektivnost' deistviya prava / V.V. Lapaeva // Problemy obshchei teorii prava i gosudarstva: ucheb. dlya vuzov / pod red. V.S. Nersesyantsa. — М.: NORMA, 2001.

3. O munitsipal'noi sluzhbe v Rossiiskoi Federatsii: st. 14.1 feder. zakona ot 2 March 2007 g. № 25-FZ // SZ RF. — 2007. — № 10. — St. 1152.

4. O sostoyanii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: dokl. Obshchestvennoi palaty Rossiiskoi Federatsii. — М., 2006.

5. Ponedelkov A.V. Kriterii i metodika otsenki effektivnosti vlasti i upravleniya / A.V. Ponedelkov, A.M. Starostin, V.Yu. Fomichev // Effektivnost' gosudarstvennoi vlasti i upravleniya v sovremennoi Rossii: sb. st. / pod red. V.G. Ignatova. — Rostov-n/D, 1998.

Информация об авторе

Трубников Владимир Вячеславович — аспирант, Байкальский государственный университет экономики и права, Иркутск, мэр Зиминского городского муниципального образования Иркутской области, e-mail: krzima@mail.ru.

Author

Trubnikov Vladimir Vyacheslavovich — post-graduate student, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, Mayor of the Zima Urban Municipality of Irkutsk region, e-mail: krzima@mail.ru.