

УДК 342.55:352
URL: <http://hdl.handle.net/11435/2123>

Яхина О. В.
С. 183–187.

О. В. ЯХИНА,
преподаватель

Марийский государственный университет, г. Йошкар-Ола, Россия

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ КАК СРЕДСТВО СТИМУЛИРОВАНИЯ АКТИВНОСТИ ГРАЖДАН

Цель: предложить способы повышения активности граждан России через институт муниципальных услуг.

Методы: методологической основой исследования послужил системный, комплексный подход к анализу института муниципальных услуг. При исследовании поставленной проблемы использовались общеправовые методы познания (диалектический, системный, анализа и синтеза, индукции и дедукции), а также частнонаучные методы (сравнительно-правовой, формально-юридический, историко-правовой, социологический, системно-функциональный, теоретико-прогностический, лингво-юридический методы). В частности, формально-юридический метод применялся при исследовании проблематики правового закрепления статуса административных регламентов; теоретико-прогностический метод – в ходе подготовки рекомендаций по стимулированию активности граждан.

Результаты: муниципальные услуги расцениваются автором как способ удовлетворения потребностей населения конкретной территории и как способ взаимодействия местного уровня публичной власти с гражданами. Затронута проблема функционирования электронных муниципалитетов и недостатки в правовом регулировании указанной сферы. Обсуждена проблема недостаточного использования возможностей Интернета в работе органов местного самоуправления по вопросам взаимодействия с гражданами. Автором предложены пути совершенствования Федерального закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹ от 2 июля 2010 г. в части использования Интернета как средства обратной связи между публичной властью и населением определенной территории. Уделено внимание нормативным правовым актам, регулирующим процедуру предоставления муниципальных услуг – административным регламентам органов местного самоуправления. Выявлены наметившиеся трудности в правовом регулировании указанного института, предложены пути решения обозначенной проблемы.

Научная новизна: в 2010 г. институт муниципальных услуг подвергся существенной модернизации, появилась необходимость его исследования. В данной работе муниципальные услуги впервые рассматриваются через призму стимулирования гражданской активности населения.

Практическая значимость: положения и выводы статьи могут быть использованы в практической деятельности органов местного самоуправления, могут дать толчок к дальнейшему научному исследованию муниципальных услуг с точки зрения стимуляции активности граждан.

Ключевые слова: муниципальные услуги; административные регламенты; активность граждан; электронный муниципалитет; реформа местного самоуправления; демократия.

Введение

Развитие демократии в стране не может происходить без активного участия граждан в государственных делах. Чем инициативнее граждане, тем большую ответственность перед ними несут органы публичной власти. Местное самоуправление, являясь специфическим институтом публичной власти, в силу своей приближенности к жителям конкретной территории играет значимую роль в повышении инициативности и активности граждан России. Как указывает Т. Н. Михеева, «демократизация общества через местное самоуправление, на наш взгляд, должна опираться на единство государства и местных сил, а местное

самоуправление не должно быть в стороне от задач государственного строительства, государственных нужд и более того – вне контроля государства» [1]. С этим утверждением нельзя не согласиться, но учитывая общественные и правовые реалии, хотелось бы дополнить, что местное самоуправление должно опираться на единство государственных, местных и личных (гражданских) сил.

Реформа местного самоуправления в Российской Федерации была призвана решить проблему стимулирования активности граждан среди иных вопросов. Осознавая важность и назревшую необходимость такой реформы, общественные органы и органы го-

¹ URL: <http://www.rg.ru/2010/07/30/gosusl-dok.html> (дата обращения: 11.02.2015).

сударственной власти, постоянно высказываются об эффективности проводимой политики в этой области.

Общественная палата России оценила ход реформы местного самоуправления и Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² от 06 октября 2003 г. следующим образом: «Самой значимой цели реформы – активизации граждан в решении вопросов местного значения, формирования институтов гражданского общества – так и не удалось добиться»³.

Общероссийская общественная организация «Всероссийский Совет местного самоуправления»⁴ отметила в своем ежегодном докладе, что гражданскую инициативу в российских муниципалитетах нельзя назвать развитой. Среди причин ситуативного, несистемного характера участия граждан в осуществлении местного самоуправления данной организацией отмечаются следующие:

- медленные темпы социально-экономического развития муниципальных образований;
- отсутствие прочной финансовой базы для гражданской активности, экономическая слабость муниципальных образований;
- сложившаяся система управления, где местные власти больше зависят от вышестоящих органов государственной власти, нежели от граждан;
- несовершенство правовых механизмов, регулирующих участие граждан в решении вопросов местного значения.

В то же время в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 4 декабря 2014 г. президент России В. В. Путин указал следующее: «Сейчас мы видим, насколько активно и конструктивно проявляют себя граждане. Они не только ставят перед властью вопросы, но и сами участвуют в их решении, в решении проблем. Понимают, что от их личных усилий многое зависит»⁵.

Таким образом, назрела необходимость исследования путей стимулирования активности граждан, в том

числе через наиболее приближенный к ним уровень публичной власти – местное самоуправление.

При проведении такого исследования целесообразным является использование диалектического метода познания, а также применение сравнительно-правового, формально-юридического, историко-правового, социологического, системно-функционального, теоретико-прогностического, лингво-юридического методов. Материалом для такого исследования послужит законодательство России, работы ученых-правоведов, а также официальные Интернет-сайты органов местного самоуправления.

Результаты исследования

Приведенные выше высказывания могут показаться противоречивыми, но тем не менее справедливо будет заметить, что инициативность граждан в решении вопросов местного значения повысилась по сравнению с ситуацией на момент принятия Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но в настоящий момент развита недостаточно для того, чтобы стать движущей силой общества. Приведенные оценки активности граждан в жизни общества на муниципальном уровне свидетельствуют о заинтересованности властных структур в наличии в государстве сильного гражданского общества, способного участвовать в решении значимых для государства вопросов.

Однако заинтересованность конкретных лиц в решении вопросов местного значения не появляется ниоткуда, зачастую граждане не знают, какие возможности даны им законом и каким образом их можно реализовать. Первичная заинтересованность в жизни общества проистекает из интересов личных, из потребностей определенного члена общества. Таким образом, граждане заинтересованы в эффективной реализации тех полномочий органов местного самоуправления, которые непосредственно влияют на их жизнедеятельность.

В России такая сфера функций местного самоуправления объединена в институт муниципальных услуг. Рассматриваемому вопросу посвящен отдельный законодательный акт – Федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 2 июля 2010 г. Этот закон установил, что «муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления – деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Феде-

² URL: <http://www.rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html> (дата обращения: 11.02.2015).

³ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 г. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2014. С. 104. URL: <https://www.oprf.ru/> (дата обращения: 11.02.2015).

⁴ URL: <http://vsmsinfo.ru/pdf/zh2013/vsms8.pdf> (дата обращения: 11.02.2015).

⁵ Послание президента РФ В. Путина Федеральному Собранию от 04.12.2014 // Российская газета. 2014. № 278. URL: <http://www.rg.ru/2014/12/04/putin-site.html> (дата обращения: 11.02.2015).

ральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований». Законом предусмотрен отдельный нормативный правовой акт, призванный регулировать сферу таких правоотношений – это административный регламент.

Как отмечает О. В. Шабдарова, «несмотря на свой подзаконный характер они (административные регламенты) играют первостепенную, исходную роль при решении вопросов местного значения, удовлетворении первичных потребностей населения муниципальных образований» [2]. О. В. Шабдарова, рассматривая административные регламенты в системе муниципальных правовых актов отмечает, что в силу недостаточного правового урегулирования этого вопроса «утверждение административных регламентов может вызвать неустойчивость правового положения органов местного самоуправления муниципальных образований в процессе разработки и принятия нормативных правовых актов, а также их привидения в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами» [3].

Решение вопроса реализации возможностей на получение качественных услуг со стороны публичной власти на местном уровне является современной тенденцией местного самоуправления по причине своей приближенности к населению конкретного муниципального образования. Данная сфера является восприимчивой к реформам в силу своей гибкости, легкой адаптивности благодаря конечному урегулированию муниципальными правовыми актами. Однако для эффективного подзаконного регулирования сферы рассматриваемых отношений необходимо наличие качественной правовой основы в виде разработанного федерального законодательства.

О. В. Шабдарова предлагает следующие законодательные новеллы в области административного регламентирования предоставления муниципальных услуг: «законодательное закрепление термина *государственные (муниципальные) функции*, включение административного регламента в перечень нормативных правовых актов местного уровня власти, а также установление четкой процедуры и порядка его принятия, определение вопросов ведения, по которым могут приниматься административные регламенты соответствующими органами местного самоуправления муниципальных образований» [3]. Следует также предусмотреть закрепление на федеральном уровне термина *электронный муниципалитет*, введенного на местном уровне. В настоящее время это не просто официальный сайт муниципального образования, это механизм информационного взаимодействия органов

местного самоуправления с населением, институтами гражданского общества, различными организациями по решению вопросов местного значения. Так, О. Н. Ванеев под электронным муниципалитетом понимает информационное взаимодействие органов местного самоуправления с населением и организациями с использованием информационно-коммуникационных технологий, основанное на принципах открытости, доступности и достоверности информации о деятельности органов местного самоуправления, свободы поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности органов местного самоуправления законным способом, соблюдения прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, прав организаций на защиту их деловой репутации при предоставлении информации о деятельности органов местного самоуправления [4]. Кроме того, нельзя не согласиться с Д. Сиволовым, который указывает, что «участвуя в создании «электронного государства», местное самоуправление создает «электронное местное сообщество». Для создания более эффективного местного сообщества на основе современных средств телекоммуникации у муниципальной власти сегодня есть объективные возможности» [5].

Как отмечается в ежегодном докладе Общественной палаты России, дотационность муниципальных образований делает глав более зависимыми от вышестоящих уровней власти, чем от населения собственного муниципалитета⁶. В то же время некоторая часть органов государственной власти субъектов Российской Федерации чуть ли не ежегодно модернизирует до неузнаваемости свои сайты и порталы, демонстрируя все более современные и дорогие решения. Кроме того, как отмечает О. С. Соколова, «федеральное законодательство в информационной сфере никоим образом не соотносено с Законом о местном самоуправлении. Регулирование в данном законе вопросов деятельности органов местного самоуправления в сфере информатизации не отражает задач, стоящих перед муниципальными образованиями, не стимулирует муниципалитеты к системной деятельности по формированию основ «электронного муниципального управления» [6].

В настоящее время в области предоставления муниципальных услуг органы местного самоуправления используют Интернет только для размещения

⁶ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2013 г. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2013. С. 54. URL: <https://www.oprf.ru/> (дата обращения: 11.02.2015).

действующих административных регламентов и их проектов. Однако Интернет в настоящее время становится основным средством связи, вытесняя с главенствующих позиций иные средства коммуникации. Интернет для современного человека – это и СМИ, и почтовый ящик, и телефон одновременно. В связи с этим муниципальные услуги, которые можно получить с использованием Интернета, а затем обсудить в сети впечатление от процесса их получения, становятся стимуляторами активности граждан.

Выводы

Муниципальные услуги и без применения современных технологий стимулируют интерес граждан в решении вопросов местного значения, поскольку затрагивают личные потребности конкретного человека. Муниципальные услуги, соединенные с телекоммуникациями, становятся проводником для оценки гражданами деятельности органов местного самоуправления, развивают институт гласности, доступности муниципальных услуг. Развитие телекоммуникаций при предоставлении муниципальных услуг не закреплено в соответствующих правовых нормах. В связи с этим представляется необходимым дальнейшее реформирование института предоставления муниципальных услуг по нескольким направлениям.

Во-первых, необходимо правовое просвещение граждан в области муниципальных услуг и административного регламентирования деятельности органов местного самоуправления.

Во-вторых, необходимо внести поправки в Федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 2 июля 2010 г., предусмотрев отдельную главу, регламентирующую использование телекоммуникаций (в том числе Интернета) при предоставлении муниципальных услуг. Обязательно предусмотреть норму о возможности обсуждения процесса предоставления муниципальных услуг заявителями, а также правовую норму о возможности проведения проверки органов местного самоуправления, их должностных лиц и муниципальных служащих в случае фиксации большого числа отрицательных интернет-отзывов со стороны граждан.

В-третьих, необходимо более четкое регулирование института административных регламентов органов

местного самоуправления: определить круг органов, уполномоченных принимать указанный акт, вопросы публичного обсуждения регламентов и принятие модельных регламентов на федеральном уровне.

Таким образом, муниципальные услуги, будучи средством удовлетворения потребностей населения конкретного муниципального образования, играют не менее важную роль в сфере стимулирования активности граждан. Реформирование этого института как в части совершенствования порядка предоставления муниципальных услуг, так и в сфере повышения его открытости и возможности публичного обсуждения является обоснованным и необходимым. Однако при таком реформировании, несомненно, важно учитывать мнение граждан касательно этого института. Для повышения активности населения в этой сфере в качестве приглашения их к диалогу с публичной властью возможно использование социологических методов, например, проведение соответствующих социологических опросов и обнародование их результатов.

Список литературы

1. Михеева Т.Н. Проблемы и пути укрепления взаимодействия местного самоуправления с государственной властью // Государственная служба. 2002. № 4. С. 106–113.
2. Шабдарова О.В. Административные регламенты органов местного самоуправления как результат муниципального правотворчества в Российской Федерации // Право и политика: теоретические и практические проблемы: сборник материалов 2-й Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 20-летию юридического факультета Рязанского государственного университета им. С.А. Есенина, 4 ноября 2013 г. / отв. ред. А.В. Малько; Ряз. гос. ун-т им. С.А. Есенина. Рязань: Концепция, 2013. Вып. 2. С. 236–238.
3. Шабдарова О.В. Административный регламент как нормативный правовой акт в системе муниципальных правовых актов // Закон и право. 2014. № 11. С. 54–56.
4. Ванеев О.Н. Электронный муниципалитет: пути информационного взаимодействия органов местного самоуправления с населением // Современное право. 2010. № 4. С. 62.
5. Сиволов Д. Роль муниципальной власти в создании «электронного государства» в России // Муниципальная власть. 2010. № 6. С. 67.
6. Соколова О.С. Административно-правовое регулирование муниципальных информационных отношений // Административное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 90.

В редакцию материал поступил 26.02.15

© Яхина О. В., 2015

Информация об авторе

Яхина Ольга Валерьевна, преподаватель кафедры гражданского права и процесса, Марийский государственный университет
Адрес: 424000, г. Йошкар-Ола, пл. Ленина, 1, тел.: (8362) 68-80-00
E-mail: olgeens@mail.ru

Как цитировать статью: Яхина О.В. Муниципальные услуги как средство стимулирования активности граждан // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 2. С. 183–187.

O. V. YAKHINA,
Lecturer

Mari El State University, Yoshkar-Ola, Russia

MUNICIPAL SERVICES AS A MEANS OF INCREASING THE CITIZENS' ACTIVITY

Objective: to propose ways of increasing the activity of Russian citizens through the institution of municipal services.

Methods: the methodological basis of the study was a systematic and integrated approach to the analysis of the institution of municipal services. The general philosophical method was used, as well as general scientific methods of cognition (dialectical, systemic, analysis and synthesis, induction and deduction), and specific scientific methods (comparative-legal, formal-legal, historical-legal, sociological, systemic-functional, theoretical-prognostic, linguo-legal methods). In particular, the formal-legal method was used to study the problem of the legal fixation of administrative regulations statuses; the theoretical-prognostic method was used in preparing recommendations to increase the activity of citizens.

Results: the municipal services are regarded by the author as a way to meet the needs of the population of a particular territory, and as a way of interaction between local public authorities and the citizens. The issue of the functioning of e-municipalities is studied, as well as the shortcomings in the legal regulation in this field. The problem is discussed of insufficient use of the Internet in the local authorities' interaction with citizens. The author suggests ways to improve the Federal Law "On the organization of state and municipal services" N 210-FZ of July 2, 2010, regarding the use of the Internet as a means of feedback between the public authorities and the population of a territory. Special attention is paid to normative legal acts, regulating the procedure of municipal services provision, i.e. the administrative regulations of local authorities. The emerging challenges in the legal regulation of the specified institution are identified, the solutions to the identified problems are proposed.

Scientific novelty: in 2010, the institution of municipal services has undergone significant modernization, thus, the necessity to its research arose. In this article, municipal services are for the first time examined from the point of view of stimulating the citizens' activity.

Practical value: the provisions and conclusions of the article can be used in the practical activities of local self-government bodies, give impetus to further scientific study of municipal services from the point of view of stimulating the citizens' activity.

Key words: municipal services; administrative regulations; citizens' activity; e-municipality; local government reform; democracy.

References

1. Mikheeva, T.N. Problemy i puti ukrepleniya vzaimodeistviya mestnogo samoupravleniya s gosudarstvennoi vlast'yu (Problems and means of strengthening the interaction between local self-government and state power). *Gosudarstvennaya sluzhba*, 2002, no. 4, pp. 106–113.
2. Shabadarova, O.V. Administrativnye reglamenti organov mestnogo samoupravleniya kak rezul'tat munitsipal'nogo pravotvorchestva v Rossiiskoi Federatsii (Administrative regulations of the local self-government bodies as a result of municipal law-making in the Russian Federation). *Pravo i politika: teoreticheskie i prakticheskie problemy: sbornik materialov 2-i Mezhdunar. nauch.-prakt. konf., posvyashchennoi 20-letiyu yuridicheskogo fakul'teta Ryazanskogo gosudarstvennogo universiteta imeni S.A. Esenina, 4 noyabrya 2013 g.* / otv. red. A.V. Mal'ko; Ryaz. gos. un-t im. S.A. Esenina. Ryazan': Kontseptsiya, 2013, vyp. 2, pp. 236–238.
3. Shabadarova, O.V. Administrativnyi reglament kak normativnyi pravovoi akt v sisteme munitsipal'nykh pravovykh aktov (Administrative regulation as a normative legal acts in the system of municipal legal acts). *Zakon i pravo*, 2014, no. 11, pp. 54–56.
4. Vaneev, O.N. Elektronnyi munitsipalitet: puti informatsionnogo vzaimodeistviya organov mestnogo samoupravleniya s naseleniem (Digital municipality: ways of informational interaction of the local self-government bodies with the population). *Sovremennoe pravo*, 2010, no. 4, pp. 62.
5. Sivovolov, D. Rol' munitsipal'noi vlasti v sozdanii «elektronnogo gosudarstva» v Rossii (The role of municipal authorities in the forming of the "digital state" in Russia). *Munitsipal'naya vlast'*, 2010, no. 6, pp. 67.
6. Sokolova, O.S. Administrativno-pravovoe regulirovanie munitsipal'nykh informatsionnykh otnoshenii (Administrative-legal regulation of municipal informational relations). *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*, 2010, no. 9, pp. 90.

Received 26.02.15

Information about the author

Yakhina Olga Valeryevna, lecturer of the Chair of Civil Law and Procedure, Mari El State University
Address: 1 Lenin Square, 424000, Yoshkar-Ola, tel.: (8362) 68-80-00
E-mail: olgeens@mail.ru

For citation: Yakhina O.V. Municipal services as a means of increasing the citizens' activity. *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava*, 2015, no. 2, pp. 183–187.