

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(НИУ «БелГУ»)**

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ
КАФЕДРА СОЦИАЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ**

**РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ НА ОСНОВЕ
ПАРТИЦИПАТИВНОЙ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ
ГОРОДСКОГО ОКРУГА «ГОРОД БЕЛГОРОД»)**

Выпускная квалификационная работа
обучающегося по направлению подготовки
38.03.04 Государственное и муниципальное управление
очной формы обучения, группы 09001501
Голосова Алексея Васильевича

Научный руководитель
доктор политических наук,
профессор Полухин О.Н.

БЕЛГОРОД 2019

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
РАЗДЕЛ I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ПАРТИСИПАТИВНОЙ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ	9
РАЗДЕЛ II. ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ПАРТИСИПАТИВНОЙ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДСКОМ ОКРУГЕ «ГОРОД БЕЛГОРОД»	23
РАЗДЕЛ III. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ГОРОДСКОГО ОКРУГА «ГОРОД БЕЛГОРОД» НА ОСНОВЕ ПАРТИСИПАТИВНОЙ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ	39
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	54
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	56
ПРИЛОЖЕНИЯ	60

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность выпускной квалификационной работы.

К числу приоритетов развития муниципального образования относится поиск направлений, позволяющих обеспечить эффективное взаимодействие органов местного самоуправления и населения. Органы власти всегда находились в доминирующей позиции, поэтому граждане оставались в роли наблюдателей и не могли влиять на управленческий процесс. Создание условий, способствующих совместному решению вопросов – важная задача, которая решается недостаточно успешно.

Основными трудностями на пути развития сотрудничества органов местного самоуправления и жителей муниципального образования являются недостаточная открытость органов власти и низкое доверие граждан. Это вызывает отрицательную реакцию у населения, и оно не стремится участвовать в управлении, что свидетельствует о необходимости применения новых методов, которые должны расширить возможности граждан в принятии управленческих решений. Одним из эффективных направлений, расширяющих возможности взаимодействия, является использование партисипативной модели управления.

Партисипативная модель управления включает в себя взаимосвязь органов власти и населения, предназначенную для принятия совместных согласованных решений, нацеленных на развитие муниципального образования. Формирование партисипативной модели управления предполагает наличие равноправных полномочий в принятии решений.

Для эффективного применения партисипативной модели управления, органам власти необходимо обеспечить информационную открытость и прозрачность деятельности. Важную роль в формировании сотрудничества играют активизация гражданской позиции, обдуманное влияние на принятие решений и осознание ответственности за управленческий процесс.

Актуальной является задача формирования условий для развития муниципального образования на основе функционирования партисипативной модели управления с учетом обобщенного опыта ее применения. Следует выстроить отношения, которые позволят органам местного самоуправления видеть в населении равноправного партнера.

Таким образом, актуальность темы исследования определяется:

- необходимостью поиска новых подходов, позволяющих улучшить взаимодействие органов власти и населения.

- потребностью в разработке направлений развития муниципального образования с применением партисипативной модели управления.

Степень разработанности темы. Проблемы взаимодействия власти и населения довольно часто становились предметом исследования. Внимание зарубежных и отечественных ученых привлекали способы и аспекты сотрудничества органов власти и граждан.

Проблема развития муниципального образования была изучена Н.В. Ворошиловым, О.Г. Деменко, И.Г. Макаровой, Н.А. Михайловой О.М. Роем и др¹.

Взаимодействие и специфика отношений власти и общества рассматривались И.А. Курловичем, Н.Н. Телесиной, Н.Н. Ягодкой и рядом других авторов².

¹ Ворошилов Н.В. Муниципально-территориальное устройство в России: адаптация к разнообразию // Вопросы территориального развития. 2017. № 37; Деменко О.Г., Макарова И.Г. Муниципальный менеджмент и местное самоуправление в России: теория и перспективы развития // Вестник университета. 2016. № 11; Михайлова Н.А. Инновационные формы и механизмы формирования концепции эффективного муниципального управления // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология. 2016. № 36; Рой О.М. Роль стратегического планирования в развитии муниципальных образований // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2015. № 36.

² Курлович И.А. Механизмы взаимодействия органов власти и гражданского общества в современной России // Вестник университета. 2014. № 21; Телешина Н.Н. Современные формы взаимодействия населения и органов власти // Диалог. 2017. № 7; Ягодка Н.Н. Гражданские инициативы как инструмент диалога между властью и гражданским обществом в России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2016. № 3.

Практика формирования партисипативного управления отражена в трудах Р.А. Айрапетяна, М.А. Бочанова, Л.А. Итуридзе, Я.Я. Кайля, О.А. Нестерчука, А.С. Перезоловой и др¹.

Роль партисипативной модели управления в развитии муниципального образования была проанализирована в работах Е.С. Епининой, Н.Б. Костиной, Ю.В. Парфеновой, И.Д. Тургеля, И.Т. Ханиповой и др².

В то же время, несмотря на значительный интерес к теме партисипативной модели управления, существует необходимость в детальном анализе ее применения в условиях современной России. Следует разобраться, как будут проходить процессы взаимодействия органов власти и населения с учетом применения данной модели. Использование прошлого опыта позволит выявить положительные и отрицательные аспекты применения партисипативной модели управления в развитии муниципального образования.

Анализ степени разработанности темы исследования послужил определяющим фактором в формулировке проблемы, цели и направлений использования полученных результатов.

Проблема исследования заключается между необходимостью развития муниципального образования на основе системного взаимодействия органов местного самоуправления и населения и недостаточной

¹ Айрапетян Р.А. Теоретико-методологические основы партисипативного управления городом // Вопросы экономики и менеджмента. 2014. № 29; Бочанов М.А., Итуридзе Л.А., Нестерчук О.А. Формирование партисипативной модели социального государства, как основы модернизации политического управления в Российской Федерации // Вопросы управления. 2017. № 48; Епинина В.С., Кайль Я.Я. Зарубежный опыт партисипативной ориентации публичного управления // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. № 2; Перезолова А.С. Практики партисипативного управления в публичной политике // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2018. № 1.

² Епинина В.С. Приоритетные направления развития партисипативного механизма российского публичного управления // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. № 3; Костина Н.Б., Ханипова И.Т., Транспарентность как фактор эффективности управления социальной сферой // Вопросы управления. 2018. № 43; Тургель И.Д. Формирование «Открытого бюджета» в Российской Федерации: долгосрочные планы и первые результаты // Вопросы управления. 2014. № 9.

разработанностью методов использования партисипативной модели управления на местном уровне.

Объект исследования – управление развитием муниципального образования.

Предмет исследования - методы внедрения партисипативной модели управления в городском округе «Город Белгород».

Целью исследования является разработка рекомендаций по совершенствованию процесса развития муниципального образования на основе партисипативной модели управления.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

- 1) рассмотреть теоретические основы использования партисипативной модели управления в муниципальном образовании;
- 2) исследовать практику применения партисипативной модели управления в городском округе «Город Белгород»;
- 3) определить направления совершенствования процесса развития муниципального образования на основе партисипативной модели управления.

В качестве **теоретико-методологической основы исследования** выступают основные положения структурно-функционально подхода (Э. Деминг, Дж. Джуран, К. Исикава, Э. Мэйо и др.)¹, позволившие представить процесс развития муниципального образования на основе партисипативной модели управления, как комплекс взаимосвязанных элементов, находящихся в функциональных отношениях и связях друг с другом.

В работе применялись общенаучные методы: анализ и синтез, индукция и дедукция, сравнительный, структурно-функциональный анализ,

¹ Деминг Э. Выход из кризиса. Новая парадигма управления людьми, системами и процессами. М., 2011; Джуран Дж. Справочник по управлению качеством. М., 2004; Исикава К. Японские методы управления качеством. М., 1988; Mayo E. The Social Problems of an Industrial Civilization. B., 1945.

анализ документальных источников и анкетный опрос. Обработка эмпирических данных осуществлялась посредством методов математической статистики.

Эмпирической базой исследования являются нормативно-правовые акты федерального¹, регионального² и муниципального³ уровней, регламентирующие взаимодействие органов власти и населения, справочно-аналитические материалы, результаты авторского исследования «.....»,

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ : ред. от 30.10.2018 № 387-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Российское законодательство (Версия Проф)»; Об общественных объединениях : федер. закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ : ред. от 20.12.2017 № 404-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Российское законодательство (Версия Проф)»; Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ : ред. от 11.12.2018 № 464-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Российское законодательство (Версия Проф)»; О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ : ред. от 27.11.2017 № 355-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Российское законодательство (Версия Проф)»; Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон от 21 июля 2014 № 212-ФЗ : ред. от 29.12.2017 № 455-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Российское законодательство (Версия Проф)»; Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : федер. закон от 09.02.2009 № 59-ФЗ : ред. от 28.12.2017 № 423-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Российское законодательство (Версия Проф)»; О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива" : указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183 : ред. от 23.06.2014 № 452 // Справочная правовая система «ГАРАНТ». Разд. «Акты органов власти». Информ. банк «Законодательство России».

² Об общественной палате Белгородской области : закон Белгор. обл. 21.06.2008 № 226 : ред. от 11.05.2017 № 163 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство. Региональное законодательство». Информ. банк «Белгородская область»; Об организации работы с сообщениями, размещенными на интернет-портале «Народная экспертиза» : распоряжение Губернатора Белгородской области от 20.06.2017 № 555-р : ред. от 24.09.2018 № 768-р // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство. Региональное законодательство». Информ. банк «Белгородская область».

³ Об утверждении Порядка работы с сообщениями и предложениями, поступившими в муниципальную информационную систему города Белгорода "Активный горожанин" : распоряжение администрации города Белгорода от 03.05.2017 № 467 : ред. от 10.05.2018 № 529 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство. Региональное законодательство». Информ. банк «Белгородская область».

проведенного в мае-июне 2019 года в городском округе «Город Белгород» (N.....).

Практическая значимость выпускной квалификационной работы заключается в том, что все предложенные мероприятия, идеи и выводы могут быть использованы в деятельности органов местного самоуправления для совершенствования процесса развития муниципального образования, а также для дальнейшего развития научных исследований в области использования партисипативной модели управления.

Структура выпускной квалификационной работы состоит из введения, трёх разделов, заключения, списка источников и литературы, приложений.

РАЗДЕЛ I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ПАРТИЦИПАТИВНОЙ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

Формирование эффективных моделей развития муниципального образования – один из факторов действенного инструмента реализации функций местного самоуправления. Развитие муниципального образования должно затрагивать все компоненты жизнедеятельности и опираться на запросы различных групп и слоев населения. В развитие муниципального образования должны быть включены различные субъекты, участие которых должно основываться не на поиске личной выгоды, а на совершенствовании всей системы управления.

В Новой философской энциклопедии, термин «развитие» определяется, как – высший тип движения и изменения в природе и обществе, связанный с переходом от одного качества к другому, от старого к новому¹. В качестве развития следует представить последовательное преобразование, трансформацию отдельных частей или всей системы. Исходя из этого, развитие муниципального образования – это процесс изменений в различных сферах жизнедеятельности, целью которого является достижение определенного уровня социальной и экономической сфер на территории муниципального образования. Развитие муниципального образования должно удовлетворять коллективные потребности населения и интересы государства². Значительного прогресса в достижении определенных результатов можно достичь благодаря взаимодействию органов власти и населения.

Проблема взаимодействия органов власти и населения в процессе развития муниципального образования довольно часто становилась предметом исследования, но до настоящего времени нет однозначного решения, какая стратегия подходит лучше для их сотрудничества.

¹ Степин В.С. Новая философская энциклопедия. Москва, 2010. С. 397.

² Глазырин М.В. О создании системы комплексного развития муниципального образования // Экономист. 2016. № 3. С. 80.

В современных условиях используется незначительное количество условий, позволяющих объединить усилия органов власти и населения. В этой связи особую актуальность приобретает задача исследования моделей управления, в которых органы власти и население будут совместно участвовать в развитии муниципального образования. Совместное участие в развитии муниципального образования должно строиться на принципах взаимного уважения и ответственности за результат. Необходимо понимать, что субъекты управления не должны считать свои ценности, как единственно значимые.

Для решения данной задачи наиболее подходит партисипативная модель управления. Термин «participative management» дословно означает «коллективное управление» или «управление, основанное на участии». Ключевой термин «участие» подразумевает различные формы вовлеченности населения в управленческий процесс. Партисипативное управление – действие, направленное на активизацию деятельности населения, создание возможностей для индивидуального развития каждого жителя муниципального образования, что преобразуется в единое коллективное действие.

Начало исследований партисипативного стиля управления было положено в 50-е годы 20 века. К. Арджирис, Р. Лайкерт, Д. Макгрегор обосновали целесообразность использования человеческого фактора наиболее эффективным способом¹. Партисипативное управление рассматривалось в рамках школы человеческих отношений, выделяя коллективное управление. Существенный вклад в развитие идей партисипативного управления внесли такие ученые, как Ф. Герцберг, Д. Макклелланд и Э. Мэйо². На основании работ данных ученых, были

¹ Арджирис К. Личность и организация. М., 2004; Likert R. New Patterns of Management. M., 1967; McGregor D. The Human Side of Enterprise. NY., 1985.

² Герцберг Ф. Мотивация к работе. М., 2007; Макклелланд Д. Мотивация человека. СПб., 2007; Mayo E. The Social Problems of an Industrial Civilization. B., 1945.

разработаны рекомендации по улучшению системы управления за счет мотивации.

Исследователь теории партисипативного управления А. Фанг считает, что в своей основе модель объединяет стратегии децентрализации и местничества. Идея партисипативной системы управления заключается в том, что различные стратегии становятся комбинированными и возникает процесс коллективного мышления и действия¹.

Механизм партисипативной модели управления состоит из основных элементов, среди которых стоит выделить:

1. Субъекты партисипативной модели управления – органы власти и население, которые наделены полномочиями и правами осуществлять взаимодействие и непосредственное воздействие на управляемую систему в целях ее функционирования и выполнения поставленных задач. Органы власти представлены органами законодательной, исполнительной и судебной власти на всех уровнях управления. Под населением следует понимать большинство или отдельную группу активных граждан, экспертное и профессиональное сообщество, общественные организации и т.д.

2. Объекты партисипативной модели управления – это согласованное взаимодействие и процессы (существующие в государстве, регионе, муниципальном образовании), на которое направлено управленческое влияние в целях достижения целей.

3. Инструменты партисипативной модели управления – функциональная совокупность средств, приемов, способов, которые имеются в распоряжении субъектов управления. Все элементы взаимосвязаны и взаимозависимы между собой, являясь составной частью единого целого.

В рамках партисипативной модели управления используются различные формы взаимоотношений органов власти и населения, например, обеспечение свободного доступа гражданского общества к работе

¹ Fung A. Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. L., 2003.

государственных и муниципальных структур, в том числе прозрачности в расходовании бюджетных средств, привлечение граждан к более активной борьбе с коррупцией и контролю над органами власти, расширение возможностей информационных технологий

Инициатором взаимодействия могут быть как органы власти, так и население. Это обуславливает целесообразность рассмотрения данной модели в виде двух подсистем: механизма принятия решений, инициируемого органами власти, и механизма принятия решений, инициируемого населением.

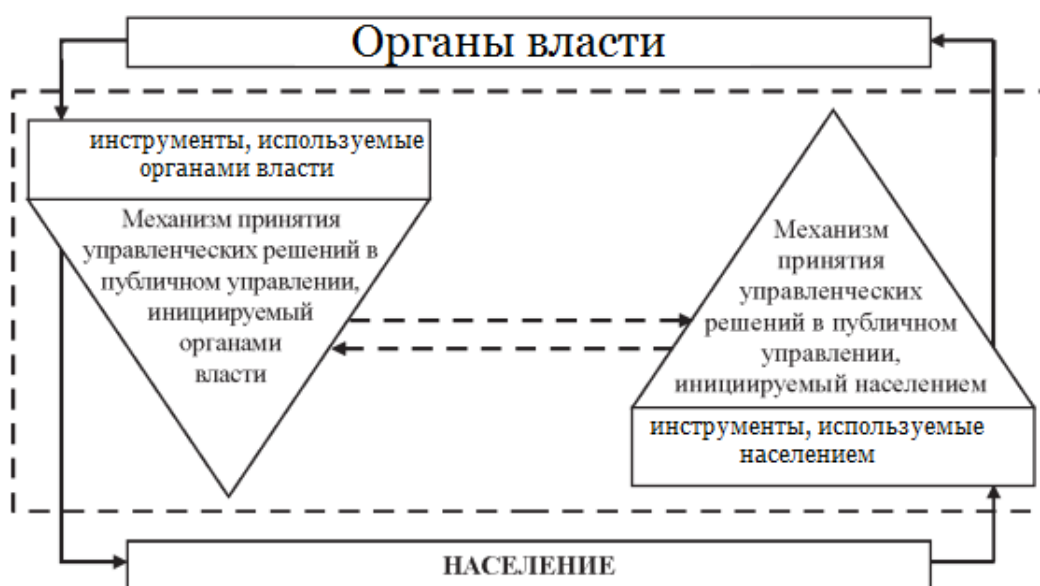


Рисунок 1. Механизм принятия решений

Механизм принятия решений в управлении, инициируемый органами власти, имеет направленность «сверху-вниз» и использует следующие партисипативные инструменты, направленные на взаимодействие с населением:

- защита интересов;
- информирование;
- встреча с населением (в т.ч. обмен информацией);
- выявление общественного мнения;
- консультации.

Механизм принятия решений, инициируемый населением, имеет направленность «снизу-вверх» и использует следующие инструменты:

- обращения;
- экспертная или общественная оценка;
- гражданская инициатива;

Функционирование партисипативной модели управления включает в себя совокупность всех процессов, совершающихся в управлении на основе сложившихся в нем взаимоотношений органов власти и населения, отображая динамическое изменение во времени их взаимодействия. Процесс функционирования партисипативной модели управления должен строиться на следующих принципах:

1. Целостность. Партисипативная модель, с одной стороны, представляет собой единое целое, а с другой – является составным элементом системы более высокого уровня – системы публичного управления.

2. Наличие горизонтальной структуры управления. Партисипативная модель должна строиться на взаимодействии двух подсистем, в которых не будет подчинения одного из субъектов другому. Горизонтальность характеризуется децентрализованным характером принятия решений через передачу их в группы, в которые включены специалисты различным подразделений.

3. Системность. Партисипативная модель обладает всеми признаками системы, что означает наличие необходимой согласованности, координации и рациональности. Системность характеризуется прочными связями между субъектами управления, выстроенными на базе научной теории коммуникации.

4. Сотрудничество. Органы власти привлекают граждан к участию в публичном управлении на добровольной основе, взаимовыгодных условиях и отсутствии каких-либо санкций за выдвижение идей и предложений. Сотрудничество должно быть основано на конструктивной коммуникации и ресурсной обеспеченности.

5. Транспарентность - равные возможности свободного доступа к информации для всех категорий населения, максимальная простота и прозрачность информации.

6. Наличие интерактивных каналов взаимосвязи органов власти и населения. Интерактивные каналы позволяют установить взаимодействие, оценку деятельности и отрегулировать возникающие недостатки работы.

7. Результативность – взаимный интерес всех участников партисипативного механизма публичного управления в результате деятельности,

Одним из инструментов партисипативной модели управления является социальный контроль. Как отмечают английские управленцы и политологи М. Хилл и П. Хьюп, изучавшие партисипативную модель управления: «Если мы не понимаем, мы весьма вероятно окажемся не в состоянии контролировать»¹. Для партисипативной модели управления важен контроль, основанный на глубоком анализе, понимании происходящих социальных, экономических и политических процессов и стремлении раскрыть потенциал всех субъектов.

Основной целью использования партисипативной модели управления является развитие муниципального образования, которое будет обеспечено через баланс интересов населения и государства. Функционирование партисипативной модели управления призвано обеспечить не только реализацию стратегических целей, но и решений комплекса организационных, научных и социальных подсистем, что позволяет совершенствовать структуру объекта и повышать его функциональные возможности².

¹ Hill M., Hupe P. Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice. L., 2003. P. 124.

² Епинина В.С. Приоритетные направления развития партисипативного механизма российского публичного управления // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. № 3. С. 56.

Партисипативная модель управления, как и любая иная система, имеет ряд преимуществ и недостатков:

К основным преимуществам следует отнести:

1) Повышение мотивации населения. Население, непосредственно участвуя в управленческом процессе, имеет высокую мотивацию, потому что от качества воздействия зависит уровень их жизнедеятельности;

2) Сплочение органов власти и населения. Партисипативные методы основаны на осознании важности совместного управления, что позволяет снизить количество конфликтов и стимулировать на совместное решение поставленных задач;

3) Повышение лояльности населения к деятельности органов власти. В рамках партисипативной модели уровень жизни в муниципальном образовании становится результатом деятельности населения и органов власти. Соответственно, население начинает понимать, с какими трудностями сталкиваются органы власти при решении задач;

4) Улучшение имиджа муниципального образования. Партисипативная модель и соответствующее соучастное отношение органов власти и населения влияют на внешний имидж муниципального образования, что находит положительное отражение во многих аспектах.

К основным недостаткам следует отнести:

1) Снижение авторитета органов власти. Так как партисипативная модель предусматривает соучастное управление, как метод субординации, то непосредственный авторитет органов власти будет снижаться;

2) Риски злоупотреблений. Неправильное применение партисипативных инструментов, а также несоблюдение основных принципов, может привести к злоупотреблениям с обеих сторон в целях уменьшения личной нагрузки;

3) Сложность внедрения. Далеко не всегда органы власти и население могут в полной мере осознавать преимущества партисипативной модели именно для них, имея различные интересы, что отрицательно сказывается на

ее применении. Интересы органов власти и населения в процессе управления приведены в таблице 1.

Таблица 1

Интересы органов власти и населения в процессе управления

Органы власти	Население
1) Повышение уровня функционирования всей системы управления; 2) Соответствие государственных решений интересам различных групп населения; 3) Обеспечение повышения качества жизни, соответствие результатов решений ценностям, целям, потребностям власти; 4) Повышение уровня доверия к центральному правительству, местной администрации и реализуемым ими решениям; 5) Получение оптимальных результатов управления при минимальных затратах ресурсов; 6) Сокращение затрат на содержание госаппарата, решение текущих вопросов и определение задач на перспективу; 7) Объективная оценка работы министерств и ведомств; 8) Повышение уровня удовлетворенности граждан предоставляемыми услугами.	1) Обеспечение повышения качества жизни; 2) Соответствие результатов решений ценностям, целям, потребностям населения; 3) Формулировка четких правил взаимодействия власти и общества и контроль за их исполнением; 4) Увеличение степени возможности участия населения в процессе принятия решений; 5) Эффективный общественный контроль за необоснованным расходом бюджетных средств; 6) Сокращение затрат на содержание госаппарата, уменьшение коррупции, 7) Достижение более открытой, прозрачной, ответственной, подотчетной работы органов власти; 8) Доступность и свободный обмен информацией, получение качественных услуг.

Недостатков, которыми характеризуется партисипативная модель, можно избежать при правильном подходе к формированию данной системы. Прежде чем приступать к внедрению данной системы, следует тщательно проанализировать те преимущества и недостатки, которыми она будет

обладать в рамках конкретного муниципального образования и конкретной сферы деятельности.

Партисипативная модель управления является одним из принципов Глобальной хартии Зеленых, принятой в Канберре в 2001 году. Данный принцип был сформирован, как идеал, в котором граждане имеют право выражать свои взгляды и могут принимать участие в экологических, экономических, социальных и политических решениях, затрагивающих их жизнедеятельность¹. Реализация данного принципа требует соблюдения следующих условий:

- доступ информации, относящейся к управленческим решениям;
- выстраивание низовых институтов, которые позволяют осуществлять управление напрямую теми, кого затрагивают данные вопросы;
- поддержка молодежи через эффективное образование;
- прозрачность, правдивость, подотчетность органов власти и избирательных систем. Подотчетность предполагает наличие доступной системы мониторинга показателей их деятельности.

Партисипативная модель управления нашла свое отражение в государственном управлении Японии. Использование партисипативной модели управления состояло через реализацию политики «Gemeinschaft», которая должна была обеспечить комфорт членов общества и удовлетворить индивидуальные запросы. Данная политика реализовывалась через следующие критерии: внутренняя солидарность, справедливость, отсутствие зависти, инвестиции в будущее поколение. Особое место выделялось таким понятиям, как равенство и справедливость.

В Японии успешно реализовывались такие принципы партисипативного управления, как проявление гражданской активности, что оказалось возможно благодаря достаточной зрелости гражданского сознания у населения, которое восприняло необходимость взаимной ответственности

¹ Charter of the Global Greens. URL: <https://web.archive.org/web/20070830060247/http://www.global.greens.org.au/Charter2001.pdf> (дата обращения 5.02.2019).

за результат. Из этого следует, что партисипативная модель управления является синтезом, методологией объединения усилий, взаимодействия, в котором субъекты не поглощают друг друга, а являются союзниками. Необходимо понимать, что эффективное взаимодействие должно осуществляться с обеих сторон. Следует сказать, что проявление гражданской активности является

Гражданская активность является составляющей эффективного развития и функционирования гражданского общества. Гражданская активность выражается в осознанном и целенаправленном участии населения в процессе принятия управленческих решений. Термин «гражданская активность» с давних времен привлекал внимание мыслителей и был отражен в трудах М. Вебера, А. Грамши, Р. Даля, Э. Дюркгейма, К. Маркса и А. де Токвиля, которые рассматривали феномен гражданской активности с точки зрения таких показателей, как равноправие, самоорганизация, мобилизация сил и способностей¹. Гражданская активность представляет собой осознанное участие человека в жизни общества, отражающее его сознательные реальные социально значимые действия, направленные на улучшение состояния общества при разумном соотношении личных и общественных интересов.

Модель партисипативного управления Швейцарии строится на основе активного использования сети Интернет. Наличие электронного правительства позволяет государству достигать поставленных целей в максимально короткие сроки с минимальными затратами общественных ресурсов.

Прозрачность управления обеспечивается за счет открытости к правительственным документам, а подотчетность соблюдается контролем государственных электронных систем. Использование сети Интернет позволяет соблюдать принцип сотрудничества и привлекать большое

¹ Клягина А.А. Гражданская активность россиян в условиях современного политического процесса. Ставрополь. 2012. (диссертация)

количество населения. В Швейцарии, подобно Японии, активно поддерживается малый и средний бизнес, однако в отличие от Японии, центральным механизмом поддержки является программа субсидарности¹.

Во многих странах существует такая форма участия граждан, как партисипативное бюджетирование. Партисипативный бюджет - это финансовый план совместного управления, осуществляемого гражданами и местными органами власти². Принятие партисипативного бюджета заключается в том, что население может предлагать свои инициативы обустройства города и контролировать их исполнение. В результате все жители начинают более ответственно относиться к городской среде, узнают реальную стоимость проектов и чувствуют себя неотъемлемой частью города. Данная форма использовалась в таких городах, как Росарио (Аргентина), Порту-Алегри (Бразилия), Вальехо, Кембридж (США), Пуна (Индия), Рейкьявик (Исландия), Эдинбург (Шотландия), Париж (Франция).

Наиболее интересен опыт партисипативного бюджета в Париже, где в 2014 году был разработан самый большой партисипативный бюджет в мире. Технология партисипативного бюджетирования в Париже, предполагала определенную структуру действий³.

Первый этап был направлен на выделение денежных ресурсов органами власти. По итогам данного этапа было выделено 65 миллионов евро.

Второй этап - сбор идей и инициатив. На протяжении двух месяцев население представляло проектные идеи, связанные с улучшением городской среды через Интернет-ресурсы и специальные учреждения.

¹ Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А. Современные западные управленческие модели: синтез New public management и Good governance // ARS ADMINISTRANDI: Политика и политические науки. 2014. № 2. С. 51.

² Музычек В.Ю. Партисипативное бюджетирование: институты гражданского общества в реализации социально значимых проектов // Вестник Института экономики РАН. 2016. №3. С. 40.

³ Participatory Budgeting in Paris, France. URL: <https://participedia.net/en/cases/participatory-budgeting-paris-france> (дата обращения 23.03.2019).

Третий этап - рассмотрение и оценка заявленных проектов. Организованная рабочая группа рассматривала инициативы, предложенные населением. Рабочая группа включала в себя инженеров, строителей, представителей бизнеса и органов управления.

Четвертый этап - представление проектов для ознакомления гражданам. Проекты, которые прошли этап рассмотрения, были представлены на Интернет-ресурсе и в местной администрации Парижа.

Пятый этап - голосование. В течении месяца проходило голосование за наиболее понравившийся проект на Интернет-ресурсе или на организованных пунктах.

Шестой этап - реализация проектов. На этом этапе проекты, набравшие наиболее количество голосов, реализуются за счет выделенных ресурсов.

Существующие примеры государств, использующих партисипативную модель управления, доказывают эффективность применения данной системы. Исходя из этого, следует понимать, что уровень готовности и имеющихся возможностей у всех стран различен, вследствие чего, оказывается необходимым изучить, насколько система управления Российской Федерации соответствует данной концепции.

Необходимо понимать, что использованию партисипативной модели будут препятствовать проблемы, связанные со всеми субъектами управления. Одним из основных барьеров реализации данной модели является пассивности населения. По данным доклада Общественной палаты Российской Федерации «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год», 7% населения участвуют в решении общественных проблем по месту жительства или в деятельности НКО, 3% участвуют в правозащитных инициативах и/или в массовых акциях, демонстрациях, забастовках, митингах, шествиях, 13% помогают незнакомым людям¹. По данным ФОМ за 2014 год, 27% были причастны к решению общественных

¹ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год. URL: <https://fom.ru/uploads/files/OPRF.pdf> (дата обращения: 7.02.2019).

проблем по месту жительства, 72% помогли незнакомым людям¹. Исходя из этого, следует, что на данный момент в России наблюдается очень низкая гражданская компетентность, показатели которой с каждым годом ухудшаются. Пассивность заключается в отсутствии навыков и желания принимать активное участие в решение вопросов, касающихся их жизнедеятельности.

Следующей проблемой, затрудняющей реализацию модели, является низкий уровень доверия к государственным институтам. По результатам исследования социологов РАНХиГС, уровень доверия к представительным органам местного самоуправления в период 2015-2016 гг. снизился с 64,9% до 46,8%, к исполнительно-распорядительным органам местного самоуправления с 60,3% до 46,4%².

Органы власти всегда находились в доминирующей позиции по отношению к населению, что характеризует следующую проблему – нежелание органов власти решать поставленные задачи совместными усилиями. Это характеризуется недостаточной открытостью органов власти, что вызывает недоверие со стороны населения.

Следует обратить внимание на взаимодействие органов власти и бизнеса, что также выступает одним из показателей успешности реализации партисипативной модели управления. В современных условиях отчетливо проявляется недостаточность развития коммерческого сектора, особенно на уровне малого и среднего бизнеса. Например, поддержка малого и среднего бизнеса является одним из основных принципов партисипативной модели управления Японии и Швейцарии.

Опыт многих стран показывает, чем активнее реализуется партисипативный подход к формированию системы управления, тем шире

¹ Социологи ФОМа: Гражданская и политическая активность россиян упала практически до нуля. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2014/09/11/grazhdanskaya-passivnost> (дата обращения 7.02.2019).

² Социологи заявили о значительном снижении доверия к институтам власти. URL: <https://www.rbc.ru/politics/29/03/2017/58dbb1ed9a7947e4c4de9dc9> (дата обращения 23.03.2019).

вовлеченность граждан в дела государства, успешнее развитие политической и экономической сфер.

Таким образом, партисипативная модель управления является одной из наиболее привлекательных альтернатив управления, реализация которой положительно скажется на развитии муниципального образования. Основные инструменты модели позволяют сделать вывод о том, что это не просто один из вариантов управления, а модель организации жизни в муниципальном образовании, предполагающий сотрудничество в качестве основной формы взаимодействия между различными субъектами общества.

Одновременное соблюдение интересов всех заинтересованных сторон представляет собой очень сложную задачу, однако именно ее решение в целом определяет эффективность партисипативной модели управления. Партисипативная модель управления представляет собой совокупность и логическую взаимосвязь элементов, регулирующих процесс взаимодействия в рамках определенных принципов, инструментов, посредством которых происходит взаимодействие субъектов управления. Развитие партисипативной модели управления должно не только создать условия для решения противоречий органов власти и населения, но и оптимизировать всю управленческую систему, что в совокупности приведет к росту качества жизни в муниципальном образовании.

Завершая рассмотрение теоретических основ исследования партисипативной модели управления в муниципальном образовании, следует сделать вытекающие из этого анализа выводы:

1. Идея партисипативной модели управления является одним из методов, позволяющих развивать муниципальное образование с помощью взаимодействия органов власти и населения. Партисипативная модель является деятельностью органов местного самоуправления и населения, преобразующейся в совместное действие. Данная модель сформировалась в рамках школы человеческих отношений, выделившись в коллективное управление. В государственном управлении данная модель активно начала

применяться в Японии и была направлена на обеспечение комфорта членов общества, а также на удовлетворение индивидуальных запросов через внутреннюю солидарность, справедливость, отсутствие зависти и инвестиции в будущее. Практическое применение данной модели в современной России может иметь сложности, потому что использование партисипативного стиля существенно зависит от общественных ценностей и желания субъектов участвовать в управлении.

2. Партисипативная модель управления направлена на активизацию совместной деятельности органов власти и населения. Данная модель строится на таких принципах и характеристиках, как целостность, горизонтальность управления, системность, сотрудничество, транспарентность, взаимосвязь и результативность. Соблюдение принципов и характеристик обеспечит эффективное коллективное действие, которое положительно отразится на развитии муниципального образования.

3. Применение партисипативной модели управления приобретает особую актуальность в системе муниципального управления, поскольку местная власть максимально приближена к населению, затрагивает интересы каждого человека, решает большинство его насущных проблем. В этой связи требует особого внимания задача оптимального взаимодействия субъектов управления, выстраивания стратегии, которая учитывала бы потребности органов власти и населения. Необходимо учитывать все положительные и отрицательные аспекты данной модели для ее эффективного применения в развитии муниципального образования.