

*Хасенова Камшат Уразхановна*, старший научный сотрудник отдела «Экономических измерений и статистики» РНИИОТ МТСЗН РК, kama81-kz@mail.ru, +77013737126

*Author's personal details*

*Mukushev Abzal Bazarbekovich*, Doctor of PhD, Head of the Department of "Economic Measurements and Statistics" RRILP of the MLSSPP RK, abzal-kz@mail.ru, + 77007911978

*Khasenova Kamshat Urazkhanovna*, Senior Researcher of the Department of "Economic Measurements and Statistics" RRILP of the MLSSPP RK, kama81-kz@mail.ru, +77013737126

© Мукушев А.Б., Хасенова К.У.

DOI 10.47309/2713-2358\_2022\_2\_79\_88

JEL M14

УДК 332.14

**МЕХАНИЗМ ПУБЛИЧНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ КАК ОСНОВА  
ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИЕЙ**

**Пивоварова Ольга Владимировна**

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва, Россия.

**MECHANISM OF PUBLIC RESPONSIBILITY AS THE BASIS FOR  
EFFECTIVE MANAGEMENT OF TERRITORY**

**Pivovarova Olga Vladimirovna,**

Financial University under the Government of the Russian Federation,  
Financial University under the Government of the Russian Federation,  
Moscow, Russia

**Аннотация:** В статье проведен анализ применения актуальных инструментов управления социально-экономическим развитием муниципального образования, обеспечивающих общественное участие. Выделены проблемы их функционирования и определены направления совершенствования на основе лучших мировых практик. Обоснована необходимость формирования механизма публичной ответственности как институциональной основы для управления социально-экономическим развитием муниципального образования.

**Abstract:** The article analyzes the use of relevant tools for managing the socio-economic development of the municipality, providing public participation. The tools are classified into two groups in terms of the format of participation in government: direct and indirect. The following tools are considered as direct ones: citizens' appeals to local authorities; public hearings; the institute of recall; territorial public self-

government; meetings and conferences of citizens; crowdsourcing platforms; crowdfunding. the following ones were analyzed as indirect tools of public participation: public councils and commissions, public chamber and the activity of experts. The problems of functioning of the considered tools are emphasized and the directions of improvement are defined on the basis of the best world practices. The necessity of formation a public responsibility mechanism as an institutional basis for the management of socio-economic development of the municipality is substantiated.

**Ключевые слова:** управление социально-экономическим развитием; муниципальное образование; публичная ответственность; инструменты; общественное участие; эффективность.

**Keywords:** socio-economic development management; municipality; public responsibility; tools; public participation; efficiency.

#### *Введение*

Сложившаяся в результате многочисленных реформ система управления социально-экономическим развитием территорий в полном объеме не отвечает требованиям времени и эффективности, что отражается, главным образом, на уровне и качестве жизни населения территории. В условиях эволюции и качественных изменений во взаимоотношениях общества и государства особое значение приобретает местное самоуправление как наиболее доступный для населения уровень власти. Однако формальный характер функционирования форм прямого и косвенного «включения» населения в осуществление основных функций местного самоуправления, нарастающие сложности социально-экономических процессов обуславливают необходимость совершенствования механизмов управления социально-экономическим развитием (далее – СЭР) муниципальных образований (далее – МО), в первую очередь, в контексте создания эффективной институциональной основы для взаимодействия общества и органов местного самоуправления.

#### *Цель и задачи исследования*

В соответствии с вышеизложенным целью настоящего исследования является разработка и обоснование институционального механизма управления СЭР МО на основе анализа эффективности применения существующих инструментов взаимодействия власти и населения на муниципальном уровне.

Для достижения указанной цели определены следующие задачи:

- провести анализ использования актуальных инструментов управления СЭР МО, обеспечивающих общественное участие на муниципальном уровне;
- определить проблемы их функционирования и направления совершенствования в контексте формирования единого институционального механизма управления СЭР МО;
- обосновать необходимость формирования механизма публичной ответственности.

#### *Методология и методы исследования*

Теоретико-методологической основой исследования являются системный подход, метод обобщения и сравнения, экспертных оценок. Информационной базой исследования послужили отчетные и аналитические материалы органов государственной и муниципальной власти, в т.ч. на международном уровне, и научных изданий, а также собственные исследования.

#### *Результаты исследования*

В настоящее время существует и действует достаточно обширное количество инструментов общественного участия в управлении СЭР МО, которые применяются на практике с различной степенью эффективности. Для проведения анализа условно их целесообразно разделить на две группы с точки зрения формата участия в управлении: прямые и косвенные.

Прямые инструменты подразумевают возможность непосредственного участия в местном самоуправлении.

1. Обращения граждан в органы местного самоуправления [1]. Несмотря на преимущества данного инструмента, его практическое применение из-за недостатка информированности и чрезмерной бюрократизации формализовано и малоэффективно. В целях обеспечения прозрачности и пояснения правил подачи личных обращений в традиционной письменной форме в органы местного самоуправления целесообразно, помимо размещения данной информации на официальных сайтах органов муниципальной власти, по аналогии со Свердловской областью, установить инфокиоск у входа в здание администрации МО, который поможет получить необходимую информацию о правилах и порядке работы с обращениями граждан, а также ознакомиться с графиком личного приема и получить возможность записаться на него [2, с. 62], что особенно актуально для лиц пожилого возраста.

Также целесообразно совершенствовать процесс подачи электронных обращений, предоставив гражданам возможности оперативного отслеживания статуса рассмотрения своего обращения и при необходимости получения консультации. Положительный опыт имеется в Республике Башкортостан, где функционирует «Электронная приемная органов власти Республики Башкортостан». В рамках данного портала представлена подробная инструкция по размещению обращений, а также предусмотрена возможность обнародования и обсуждения обращения по желанию пользователя, что позволяет оценить значимость рассматриваемого вопроса для других жителей [3]. Также на портале функционирует электронный ассистент и представлена статистическая информация в разрезе поступивших на портал обращений.

Еще более совершенный функционал работы подобного сервиса реализуется в Белгородской области, где работает портал «Народная экспертиза», представляющий собой омниканальную систему коммуникаций граждан и государственных структур с современным интерфейсом. Жители с помощью данного портала имеют возможность разместить сообщение о проблеме и получить ответ с подтверждением ее устранения (в том числе

фотоотчет) или конкретным сроком выполнения работ [4]. Такой порядок обеспечивает действенную реализацию функции общественного контроля. В Новосибирске функционирует муниципальная информационная система «Мой Новосибирск», интегрированная с картографическим модулем, где содержится информация об объектах городской инфраструктуры и сообщения пользователей о проблемах городского хозяйства [5].

Следует также учитывать положительный зарубежный опыт работы подобных электронных сервисов. Приложение «Sag's Wien» в Вене обеспечивает коммуникацию жителей с городской администрацией, предоставляя гражданам возможность направить жалобу или обращение и оперативно получить обратную связь [6].

2. Публичные слушания. Их организация и проведение также зачастую формализовано. Целесообразно создать условия для реального вовлечения населения: определить удобное для граждан время, например, вечернее, чтобы работающее население могло принять участие в слушаниях; не устанавливать запреты и ограничения, препятствующие участию в слушаниях (специальные условия регистрации, предварительная запись для выступлений и т.п.); заранее подготавливать обсуждаемые материалы в общедоступной и понятной форме для граждан; обеспечивать предоставление независимых экспертных оценок; организовывать видеотрансляции и интернет-обсуждения.

3. Отзыв депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Данный инструмент является инструментом негативной ответственности и призван усилить обязательства избранных представителей власти перед обществом. Однако на практике он практически не применяется из-за ряда нормативно-правовых проблем. В федеральном законодательстве не содержится перечня оснований для отзыва депутатом и предоставлено право МО самостоятельно устанавливать меры их ответственности в своих уставах. Однако на практике муниципальные уставы без конкретизации ограничиваются дублированием ФЗ-131, либо же вообще не содержат упоминаний об отзыве. Так, например, в Уставе МО «Город Киров» соответствующий раздел о возможностях осуществления отзыва депутата не представлен [7]. Отсутствие такого раздела в уставе г. Екатеринбурга выступило основанием для отказа зарегистрировать инициативную группу по отзыву муниципального депутата в 2014 году [8].

4. Территориальное общественное самоуправление (ТОС). Посредством применения данного инструмента граждане решают конкретные проблемы микротерриторий. Однако недостаточная регламентация законодательных основ данного института народовластия препятствует реализации норм, регулирующих процесс создания и осуществления ТОС. Представляется целесообразным создание единого правового механизма и положений (например, типовых уставов, регламентов), регулирующих порядок работы ТОС

и процедуры взаимодействия с местными органами власти, в том числе в контексте финансово-экономической и социальной деятельности [9, с. 30].

5. Собрания и конференции граждан: для обсуждения вопросов местного значения, для информирования населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, для осуществления ТОС [1]. На практике он применяется преимущественно в рамках ТОС, что не раскрывает весь его потенциал. В целях упрощения процедур организации собраний и конференций, инициируемых жителями МО, представляется необходимым на уровне субъекта Российской Федерации утвердить типовые положения о проведении собраний и конференций [10]. Для популяризации и демонстрации эффективности данного инструмента предлагается активнее использовать его в рамках информирования населения о деятельности органов местного самоуправления, что будет способствовать повышению уровня доверия между властью и обществом.

6. Краудсорсинговые платформы. Данный инструмент представляет собой площадки для осуществления общественной экспертизы проектов решений органов местного самоуправления, а также для выдвижения местных инициатив, петиций и правотворческих предложений, которые по результатам общественного обсуждения и онлайн-голосований могут быть приняты к реализации.

Ярким примером реализации краудсорсинга в международной практике стала первая «краудсорсинговая» Конституция в Исландии, референдум по принятию которой задал мировой стандарт прозрачности государственной политики [11]. Возможности краудсорсинговых интернет-порталов также активно используются в Шотландии, Германии, Великобритании, США, где можно подать предложения в органы власти и петиции, по которым осуществляется голосование, и при наборе определенного количества подписей за ограниченный срок (как правило, от 20 до 40 дней) они попадают на официальное рассмотрение [12, с. 119-120].

В Российской Федерации на территориальном уровне тоже существуют успешные практики, которые следует учитывать. Так, наибольшее количество краудсорсинговых технологий применяется в Москве. Самым популярным проектом является «Активный гражданин», который функционирует как площадка для проведения голосований различных групп населения по вопросам городского развития, в том числе принятия законов города Москвы, постановлений Правительства Москвы и ведомственных решений.

7. Краудфандинг. Данный инструмент представляет собой социальную технологию по решению муниципальных проблем, отличительной особенностью которой является финансирование обществом и бизнесом проектов и мероприятий, что особенно важно в условиях ограниченности бюджетных ресурсов.

Этот инструмент активно применяется в зарубежной практике. Так, в Милане функционирует краудфандинговая платформа для социально значимых проектов, половину из которых софинансирует администрация города, что позволяет при ограниченном муниципальном бюджете внедрять инновационные идеи в жизнь города [13]. В Нью-Йорке посредством интернет-платформы ioby.org профинансировано и реализовано 86 проектов по решению экологических проблем города.

Косвенные инструменты участия населения в управлении СЭР МО также являются важными механизмами обеспечения эффективного учета общественных потребностей.

1. Общественные советы и комиссии, которые создаются и функционируют либо при конкретных органах местного самоуправления, либо сопровождают ключевые процессы, значимые для муниципалитета.

2. Общественная палата, объединяющая деятельность постоянных и временно действующих советов и комиссий в рамках одного общественного института.

Функционирование данных институтов общественного участия сопряжено с рядом проблем, решение которых обуславливает необходимость принятия следующих мер:

- совершенствование механизма выборов членов общественной палаты и советов, комиссий с максимальным вовлечением жителей муниципалитета в процесс, в т.ч. с применением современных технологий сети Интернет;

- расширение полномочий общественных институтов на муниципальном уровне посредством изменения в части вопросов рекомендательный характер на обязательный;

- предоставление права общественным советам самостоятельно (без согласования и одобрения руководством соответствующего органа местного самоуправления) формировать экспертные комиссии;

- закрепление права за общественными советами беспрепятственно посещать любые, в том числе и служебные, мероприятия и заседания органа местного самоуправления, при котором они функционируют;

- повышение открытости деятельности общественной палаты и общественных советов для жителей МО (публикация отчетов и докладов о работе);

- ограничение возможности участи одного человека в нескольких общественных советах и комиссиях для нивелирования формального подхода.

3. Экспертная деятельность, к которой привлекаются представители местного научного и бизнес-сообщества, готовящие соответствующие заключения и оценки по ключевым вопросам СЭР МО. Для обеспечения регулярности данной деятельности и освещения ее результатов для населения МО целесообразно создание экспертно-аналитического центра по сопровождению деятельности органов местного самоуправления по аналогии с

федеральным уровнем, что будет способствовать как повышению эффективности общественного участия, так и совершенствованию управления СЭР МО.

Проведенный анализ применения инструментов общественного участия в управлении СЭР МО позволил выделить достаточно обширное количество проблем и недостатков, которые требуют системных решений. Кроме того, их использование сейчас разрозненно, они не объединены в рамках единого механизма. Следовательно, целесообразно формирование институционального механизма, который сможет обеспечить вовлечение и конструктивное взаимодействие органов местного самоуправления с обществом, и реализацию непрерывного взаимоконтроля.

По мнению автора, таким механизмом должна стать публичная ответственность, которая представляет собой сложное институциональное образование, где в качестве основных сторон выступают муниципальное сообщество, бизнес и органы местного самоуправления, обеспечивающие при имеющихся ресурсах удовлетворение потребностей населения в общественных благах и выполнение задач и функций местного самоуправления соответственно требованиям времени, а также имеющие обязательства отчитываться о своей деятельности гласно и открыто и в случае ненадлежащего исполнения претерпеть неблагоприятные последствия в виде санкций [14, с. 185].

Предложенный механизм публичной ответственности предполагает взаимодействие всех ключевых стейкхолдеров, включая органы власти и бизнес-структуры, а не только население, что отличает его от системы общественного контроля. Основополагающими представляются системность данного механизма, что предполагает сложноорганизованную структуру, состоящую из разнонаправленных инфокоммуникационных и контрольных инструментов, ограниченность ресурсов и необходимость их эффективного использования, и временной аспект. Кроме того, отличной особенностью является возможность осуществления взаимоконтроля за деятельностью муниципальной власти, бизнес-структур и населения.

#### *Выводы*

Представляется, что реализация предложенных направлений и мероприятий, основанных на поиске, анализе и систематизации лучшей мировой практики и применении современных инфокоммуникационных технологий, по совершенствованию инструментария общественного участия в управлении СЭР МО позволит сформировать необходимые условия для формирования механизма публичной ответственности в части взаимодействия общества и органов местного самоуправления, который повысит уровень открытости и прозрачности в сфере управления СЭР МО, а также, как следствие, эффективность принимаемых управленческих решений.

### **Список литературы:**

1. Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон [принят Государственной Думой 16 сентября 2003 года № 131-ФЗ (редакция от 23.05.2020)]. Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Текст: электронный. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/).
2. Лаптев, С.В. Публичная ответственность как необходимое условие эффективного управления государственным имуществом / С.В. Лаптев, О.В. Пивоварова // Государственная служба. 2018. № 4 (114). Том 20. С. 59-65.
3. Электронная приемная органов власти Республики Башкортостан: официальный сайт. 2021. URL: <https://letters.openrepublic.ru/> [Дата обращения: 04.02.2021]. Текст: электронный.
4. Проект «Народная экспертиза»: официальный сайт. – 2021. – URL: <https://narod-expert.ru/> [Дата обращения: 14.01.2021]. Текст : электронный.
5. Муниципальный портал «Мой Новосибирск». Официальный сайт. – 2021. – URL: <https://xn--90absbknhbvge.xn--plai/portal/> (дата обращения: 16.01.2021). – Текст: электронный.
6. Город Вена. Официальный сайт. 2021. URL: <https://www.wien.gv.at/sagswien/> (дата обращения: 20.02.2021). Текст: электронный.
7. Решение Кировской городской Думы от 29 июня 2005 г. № 42/19 «Об Уставе муниципального образования «Город Киров». Официальный сайт Кировской городской Думы. 2021. Текст: электронный. URL: <https://duma.mokirov.ru/pravovie-akty/ustav-goroda-kirova/o>
8. Митрохина, Я.А. Проблемы реализации отзыва выборных лиц местного самоуправления на современном этапе / Я.А. Митрохина // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2017. № 4. Том 17. С. 96-101.
9. Реуф, В.М. Актуальные проблемы и перспективы развития института территориального общественного самоуправления в России как особой формы социальной организации местного населения / В.М. Реуф, П.А. Паулов, Д.С. Смирнов // Юридическая наука. 2019. № 4. С. 27-30.
10. Шалагинов, П.Д. Собрания и конференции граждан как формы общественного участия в осуществлении местного самоуправления / П.Д. Шалагинов // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. № 21. С. 165-169.
11. Iceland's crowd-sourced constitution: hope for disillusioned voters everywhere: сайт. Текст: электронный. URL: <https://theconversation.com/icelands-crowd-sourced-constitution-hope-for-disillusioned-voters-everywhere-67803>
12. Епинина, В.С. Краудсорсинг как технология партисипации в государственном менеджменте / В.С. Епинина // Вестник института комплексных исследований аридных территорий. 2012. № 2 (25). С. 117-122.



13. Eppela: сайт. URL: <https://www.eppela.com/it> [Дата обращения: 12.12.2020]. Текст : электронный.
14. Пивоварова, О.В. Формирование системы публичной ответственности как условие повышения качества государственного управления / О.В. Пивоварова // Человек. Общество. Инклюзия. 2016. № 1 (25). С. 180-187.

#### *References*

1. Rossijskaja Federacija. Zakony. Ob obshhix principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii: federal'nyj zakon [prinjat Gosudarstvennoj Dumoj 16 sentjabrja 2003 goda № 131-FZ (redakcija ot 23.05.2020)]. Spravochno-pravovaja sistema «Konsul'tant Pljus». Tekst: jelektronnyj. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/).
2. Laptev, S.V. Publichnaja otvetstvennost' kak neobhodimoe uslovie jeffektivnogo upravlenija gosudarstvennym imushhestvom / S.V. Laptev, O.V. Pivovarova // Gosudarstvennaja sluzhba. 2018. № 4 (114). Tom 20. Pp. 59-65.
3. Jelektronnaja priemnaja organov vlasti Respubliki Bashkortostan : oficial'nyj sajt. – 2021. URL: <https://letters.openrepublic.ru/> [Data obrashhenija: 04.02.2021]. – Tekst: jelektronnyj.
4. Proekt «Narodnaja jekspertiza»: oficial'nyj sajt. 2021. URL: <https://narod-expert.ru/> [Data obrashhenija: 14.01.2021]. Tekst : jelektronnyj.
5. Municipal'nyj portal «Moj Novosibirsk». Oficial'nyj sajt. 2021. URL: <https://xn--90absbknhbvge.xn--p1ai/portal/> [Data obrashhenija: 16.01.2021]. Tekst: jelektronnyj.
6. Gorod Vena. Oficial'nyj sajt. 2021. URL: <https://www.wien.gv.at/sagswien/> (data obrashhenija: 20.02.2021). Tekst: jelektronnyj.
7. Reshenie Kirovskoj gorodskoj Dumy ot 29 ijunja 2005 g. № 42/19 «Ob Ustave municipal'nogo obrazovanija «Gorod Kirov». Oficial'nyj sajt Kirovskoj gorodskoj Dumy. 2021. Tekst: jelektronnyj. URL: <https://duma.mo-kirov.ru/pravovie-akty/ustav-goroda-kirova/o>
8. Mitrohina, Ja.A. Problemy realizacii otzyva vybornyh lic mestnogo samoupravlenija na sovremennom jetape / Ja.A. Mitrohina // Vestnik Juzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Serija: Pravo. 2017. № 4. Tom 17. Pp. 96-101.
9. Reuf, V.M. Aktual'nye problemy i perspektivy razvitija instituta territorial'nogo obshhestvennogo samoupravlenija v Rossii kak osoboj formy social'noj organizacii mestnogo naselenija / V.M. Reuf, P.A. Paulov, D.S. Smirnov // Juridicheskaja nauka. 2019. № 4. Pp. 27-30.
10. Shalaginov, P.D. Sobranija i konferencii grazhdan kak formy obshhestvennogo uchastija v osushhestvlenii mestnogo samoupravlenija / P.D. Shalaginov // Juridicheskaja nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii. – 2013. № 21. Pp. 165-169.
11. Iceland's crowd-sourced constitution: hope for disillusioned voters everywhere: sajt. Tekst: jelektronnyj. URL: <https://theconversation.com/icelands-crowd-sourced-constitution-hope-for-disillusioned-voters-everywhere-67803>

12. Epinina, V.S. Kraudsorsing kak tehnologija partisipacii v gosudarstvennom menedzhmente / V.S. Epinina // Vestnik instituta kompleksnyh issledovanij aridnyh territorij. 2012. № 2 (25). С. 117-122.
13. Eppela: sajt. URL: <https://www.eppela.com/it> [Data obrashhenija: 12.12.2020]. Tekst: jelektronnyj.
14. Pivovarova, O.V. Formirovanie sistemy publichnoj otvetstvennosti kak uslovie povyshenija kachestva gosudarstvennogo upravlenija / O.V. Pivovarova // Chelovek. Obshhestvo. Inkljuzija. 2016. № 1 (25). Pp. 180-187.

#### **Сведения об авторах**

**Пивоварова Ольга Владимировна**, заместитель директора Института региональной экономики и межбюджетных отношений, ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва, Россия, [ovpivovarova@fa.ru](mailto:ovpivovarova@fa.ru), тел. +7(951)304-0917

#### **Authors' personal details**

**Pivovarova Olga Vladimirovna**, Associate Director, Institute of Regional Economy and Interbudgetary Relations; Financial University under the Government of the Russian Federation, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia, [ovpivovarova@fa.ru](mailto:ovpivovarova@fa.ru), tel. +7(951)304-0917.

© Пивоварова О.В.

DOI 10.47309/2713-2358\_2022\_2\_88\_98

JEL M14

УДК 338.001.36

### **СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ КАЗАХСТАНА: ОЦЕНКА КАЧЕСТВА ЖИЗНИ**

**Салауатова Динара Муслимовна, Жакметбекова Анеля Дауреновна**  
Карагандинский университет Казпотребсоюза,

### **SOCIO-ECONOMIC SITUATION OF THE POPULATION OF KAZAKHSTAN: ASSESSMENT OF THE QUALITY OF LIFE**

**Salauatova Dinara Muslimovna, Zhakmetbekova Anelya Daurenovna**  
Karaganda University of Kazpotrebsoyuz, Karaganda, Republic of Kazakhstan

**Аннотация:** Стратегической задачей Казахстана является повышение уровня благосостояния своих граждан, обеспечивая тем самым социальную, экономическую и политическую стабильность в обществе. В статье