

Министерство образования и науки Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра социологии коммуникаций
и управления на базе администрации
Энгельсского муниципального района

**РАБОТА С НАСЕЛЕНИЕМ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 4 курса 425 группы
направления подготовки
38.03.04 – Государственное и муниципальное управление
Социологического факультета
Мухамбетяровой Анастасии Александровны

Научный руководитель
доктор социологических наук, профессор _____ Е.Е. Немерюк
подпись, дата

Зав. кафедрой
доктор социологических наук, профессор _____ Л.С. Аникин
подпись, дата

Саратов 2017

Введение

Актуальность темы исследования. Охватывая широкий круг вопросов, местное самоуправление представляет собой и наиболее массовую форму участия граждан в создании условий своей собственной жизни. Данный социальный институт призван обеспечить не только сочетание интересов в регионах и на местах различных этнических диаспор, существующих в едином государстве, но и соответствие принимаемых решений интересам всей территориальной общности в единстве её составляющих. Местное самоуправление играет первостепенную роль в практической организации эффективного управления всеми сторонами общественной жизни. Через организацию этого социального института существует возможность обеспечить необратимость реформ, включив экономически и политически активную часть населения на местах. Практическая деятельность органов местного самоуправления призвана способствовать аккумуляции идей представителей различных общественных движений, партий и групп населения в формировании комфортного жизненного пространства и практического переустройства общественной жизни.

Актуальность темы бакалаврской работы определяется в первую очередь тем, что на современном этапе развития российского общества крайне важно иметь чёткую систему научно обоснованных мер по повышению качества взаимодействия интересов государства и социума, которое осуществляется именно на местном уровне. Обращает на себя внимание то, что в российской действительности для процессов взаимодействия муниципального сообщества с муниципальными органами власти характерна спонтанность.

Актуальность вопросов повышения эффективности взаимодействия местного сообщества и муниципальных органов власти вызвана процессом децентрализации властных полномочий от государства к гражданскому обществу, от органов управления к общественному сектору.

Цель бакалаврской работы заключается в исследовании и теоретическом осмыслении организации работы с населением в органах

местного самоуправления.

Для реализации поставленной цели необходимо решить ряд взаимосвязанных **задач**:

1) рассмотреть нормативно-правовые основы и научно-теоретические подходы к исследованию проблем взаимодействия органов местного самоуправления с населением;

2) проанализировать основные направления организации работы с населением в органах местного самоуправления на примере муниципального образования «Город Саратов»;

3) определить пути повышения эффективности работы местного самоуправления и взаимодействия его органов с населением.

Степень разработанности проблемы исследования работы органов местного самоуправления по взаимодействию с населением характеризуется накопленным обширным теоретико-методологическим и эмпирическим материалом, содержащим анализ работы органов муниципального образования с гражданами.

В публикациях С.С. Маслова и А.А. Кизеветтера представлены практические результаты ведения местного самоуправления и итоги более чем полувековой его деятельности в России.¹ В последнее время появились публикации О.В. Устиновой, Ю.П. Савицкой, А.Н. Ходырева, А.В. Ключева, А.А. Кондратьева, В.О. Микрюкова, в которых рассматриваются особенности взаимодействия органов местного самоуправления с населением.²

Исследованию проблем местного самоуправления, становления исполнительных и представительных органов городского самоуправления,

¹ Маслов С.С. (1887-1945) Колхозная Россия: история и жизнь колхозов. М.: Наука, 2007. 299 с.; Кизеветтер А.А. (1866-1933) Исторические очерки: из истории политических идей – школа и просвещение – русский город в XVIII столетии – из истории России в XIX столетии. М.: Территория будущего, 2006. 442 с.

² Устинова О.В., Савицкая Ю.П. Особенности взаимодействия органов местного самоуправления с населением // Историческая и социально-образовательная мысль. 2014. № 2(24). С. 257-263; Ходырев А.Н. Социальное благополучие жителей как сфера компетенции местного самоуправления // Знание. Понимание. Умение. 2014. № 3. С. 166-176; Ключев А.В. Муниципальная власть и население: проблема обратной связи // Управленческое консультирование. 2010. № 1(37). С. 50-58; Кондратьев А.А., Микрюков В.О. Анализ особенностей взаимодействия органов местного самоуправления с населением сельского поселения Ильинское Красногорского района Московской области // Госрег: Государственное регулирование общественных отношений. 2014. № 4. С. 9-12.

взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, особенностей социальной организации местной власти в России в свете принятия новой законодательно-правовой базы развития самоуправления посвящены так же и работы саратовских учёных Л.С. Аникина, Г.В. Дыльнова, Ю.Г. Волкова, А.А. Подсумковой, Ю.Н. Мильшина, В.В. Баксаляра, В.Н. Рубцова.³

Нормативную основу исследования составляют: Европейская хартия местного самоуправления ETS N 122, Конституция СССР и РСФСР (1918–1978), Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", Решение Саратовской городской Думы от 18.12.2005 N 67-649 "Об Уставе города Саратова", Устав Муниципального Образования «Город Саратов».⁴

Эмпирическую базу исследования составили: анализ публикаций в периодических изданиях, научных публикаций и сообщений; федеральные

³ Местное самоуправление: российский путь / Ю.Г. Волков, Г.В. Дыльнов, И.Г. Кузьмин, Л.С. Аникин. Саратов: Регион. Приволж. изд-во «Детская книга», 1999. 312 с.; Подсумкова А.А. Муниципальное управление. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 2008. 63 с.; Мильшин Ю.Н. Муниципальное право России. Саратов: Орг.-науч. и ред.-изд. отд. Сарат. юрид. ин-та МВД России, 2005. 151 с.; Баксаляр В.В. Проблемы реформирования системы муниципального управления в постсоветской России. Саратов: Науч. книга, 2005. 198 с.; Рубцов В.Н. Управленческие основы формирования органов городского самоуправления в современной России. Саратов: Науч. книга, 2005. 112 с.

⁴ Европейская хартия местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // Собрании законодательства Российской Федерации, 1998, N 36, ст. 4466; Конституции СССР и РСФСР (1918–1978) // Сайт Конституции РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr> - (дата обращения: 30.09.2016); Конституция СССР 1936 г. // Сайт Конституции РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936> - (дата обращения: 30.09.2016); Конституция СССР 1978 г. // Сайт Конституции РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978> - (дата обращения: 30.09.2016); Конституция Российской Федерации // "Собрании законодательства РФ", 2014, N 31, ст. 4398; Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 1995, N 35, ст. 3506; Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 2003, N 40, ст. 3822; Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 2006, N 19, ст. 2060; Решение Саратовской городской Думы от 18.12.2005 N 67-649 "Об Уставе города Саратова" // "Саратовская панорама" - 2005. - Спецвыпуск - N 14 (44); Устав Муниципального Образования «Город Саратов» // Саратовская городская Дума [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.saratovduma.ru/regulations> (дата обращения: 30.09.2016).

законы, решения, официальные документы муниципального образования «Город Саратов», связанные проведением социальной политике государства; статистические данные, характеризующие городскую социальную проблематику.

Структура работы. Работа состоит из введения, трёх разделов, заключения, списка использованных источников литературы и приложений.

Основное содержание работы

Раздел 1 Нормативно-правовые основы и научно-теоретические подходы к исследованию проблем взаимодействия органов местного самоуправления с населением. В Федеральном Законе Российской Федерации № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2010 года (ред. от 15 февраля 2016 года) под местным самоуправлением понимается форма осуществления народом своей власти, которая обеспечивает самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения непосредственно и (или) через органы местного самоуправления, исходя из интересов населения с учётом исторических и иных местных традиций, в пределах, установленных федеральными законами, Конституцией Российской Федерации, а в случаях, установленных ФЗ, – законами субъектов РФ.⁵

Одной из самых близких к людям форм представительной и прямой реализации народом принадлежащей ему власти является местное самоуправление, поскольку данная форма отражает ожидания, потребности и мнения граждан. Для решения «местных дел» с учётом всех особенностей местным сообществам была предоставлена определённая автономия. В современных российских условиях местное самоуправление относится не к институтам гражданского общества, а к институтам публичной власти. Вместе с тем отрицается государственно-правовой характер местного самоуправления.

⁵ Федеральный закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. (ред. 15 февраля 2016 г.) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения 21.09.2016).

Местное самоуправление, согласно государственной теории самоуправления, является одной из форм организации местного государственного управления.

Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях – городских и сельских поселениях: в селе или нескольких сёлах, имеющих общую территорию (район); городах или частях крупных городов (городских кварталах, районах).

В муниципальных образованиях, в отличие от управления населением государственной властью сверху, население само решает вопросы местного характера и само управляет своими делами.

Местное самоуправление осуществляется гражданами через выборные и другие органы местного самоуправления путём выборов, референдума и других форм прямого волеизъявления.

К основным формам непосредственного осуществления местного самоуправления населением можно отнести такие как: сход граждан; муниципальные выборы; голосование по вопросам преобразования муниципального образования, изменения границ, по отзыву депутатов; местный референдум.

Основными формами участия населения в осуществлении местного самоуправления являются обращения граждан в органы МСУ, публичные слушания, правотворческая инициатива граждан, конференции граждан (собрание делегатов), территориальное общественное самоуправление, наказы избирателей, опрос граждан, собрание граждан.

Таким образом, местное самоуправление как выражение власти народа представляет собой гарантируемую Конституцией организацию и деятельность граждан по решению вопросов местного значения. Правовую основу местного самоуправления составляют Конституция РФ, федеральные законы, уставы и законы субъектов РФ, федеральные конституционные законы, общепризнанные нормы и принципы международного права, уставы муниципальных образований, международные договоры РФ, подзаконные нормативно-

правовые акты, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан. Местное самоуправление обеспечивает не только самостоятельность решения населением всех вопросов местного значения, но и организованное обособление управления местными делами в системе управления государством и обществом. Оно способствует развитию самодеятельности и инициативы граждан и, в конечном счете, развитию муниципальной демократии.

Раздел 2 Основные направления организации работы с населением в органах местного самоуправления на примере муниципального образования «Город Саратов». Согласно Устава можно выделить следующую структуру органов местного самоуправления города: Саратовской городской Думы, как представительного органа; главы муниципального образования «Город Саратов», исполняющего полномочия председателя городской Думы; администрации муниципального образования «Город Саратов», как исполнительно-распорядительный органа; контрольно-счетной палаты 9 муниципального образования «Город Саратов»⁶.

Администрация муниципального образования «Город Саратов» для обеспечения взаимодействия с населением и общественными объединениями города предусмотрела в своей структуре комитет по связям с общественностью. Данный комитет в соответствии с утверждённым главой администрации города Положением⁷, призван координировать деятельность всех структурных подразделений администрации города и учреждений (организаций), которые занимаются вопросами жителей города. Среди них следует указать такие как: Управление по вопросам семьи и детства администрации муниципального образования «Город Саратов» в вопросах оздоровления и занятости детей на период летнего отдыха; ГУ Управления Пенсионного Фонда РФ по г. Саратов (выявление категорий «вдовы участников ВОВ, блокадники ВОВ» для помощи в муниципальной целевой программе «Старшее поколение», обращению

⁶ Ст. 22 Устава Муниципального Образования «Город Саратов» // Саратовская городская Дума [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.saratovduma.ru/regulations> (дата обращения: 18.10.2016).

⁷ Положение о комитете по общественным отношениям, анализу и информации администрации муниципального образования «Город Саратов» // Общие положения // [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.saratovmer.ru/UserFiles/polozhobshotn.doc> (дата обращения 12.10.2016)

граждан по выявлению нуждающихся, совместно с социальной защитой населения); Управление по социальным вопросам администрации муниципального образования «Город Саратов», Управление социальной защиты населения Министерства социального развития и семейной политики города (по обращению граждан, выезды на дом, в комиссии по определению нуждаемости граждан в оказании социальной поддержки и др.); ГУ КК Центр занятости населения г. Саратова - в вопросах трудоустройства подростков в летний период; общественные организации, находящиеся на территории города, которых более пятнадцати (Управление всероссийского общества инвалидов (ВОИ), Областная организация Саратовской общественной организации ветеранов (пенсионеров, инвалидов) войны, труда вооружённых сил и правоохранительных органов», Саратовская общественная благотворительная организация инвалидов детства и детей-инвалидов «Помоги и обретешь», Саратовская региональная общественно-благотворительная организация сирот, инвалидов и многодетных семей «Благо» и т.д.).

Администрацией города уделяется большое внимание организации территориального общественного самоуправления (ТОС).

При поддержке администраций районов муниципального образования «Город Саратов», депутатов Саратовской городской и областной дум, МОУ СОШ и подростковых клубов ТОС проводят мероприятия к памятным и знаменательным датам, по патриотическому воспитанию подростков и молодёжи, по возрождению народных традиций и обычаев, а также организуют тематические встречи, игры, конкурсы, выставки. В 2013 году проведено 315 мероприятий.

Администрации города практикуют встречи с населением и проведение открытого диалога с гражданами. С целью приближения органов власти к населению в городе созданы и работают территориальные центры по месту жительства, куда граждане могут обратиться по вопросам жизнеобеспечения и за консультацией, где глава администрации и его заместители регулярно проводят встречи с активистами-общественниками.

Проанализировав работу с населением в органах МСУ (на примере муниципального образования «Город Саратов»), можно сделать следующий вывод: привлечение граждан и местных сообществ к реальному участию в управлении представляет собой достаточно сложную задачу в условиях отсутствия традиций такого участия. Население должно быть хорошо информировано не только о ситуации в своем муниципальном образовании и деятельности органов местного самоуправления, но и иметь возможность сравнивать местную ситуацию с другими близкими по типологии муниципальными образованиями.

Раздел 3 Пути повышения эффективности работы местного самоуправления и взаимодействия его органов с населением. Проблема эффективности управления на местном уровне всегда была актуальна для России. Это вызвано процессом децентрализации властных полномочий от органов управления к общественному сектору, от государства к гражданскому обществу. Эффективная социальная политика, направленная на удовлетворение жизненно важных интересов граждан, - это и задача, и инструмент деятельности нашего государства.

Здесь необходимо активное участие региональных и муниципальных властей, чья эффективная деятельность приобретает особое значение. Эффективной работе органов местного самоуправления препятствуют такие причины как низкая профессиональная подготовка работников, дублирование функций органов государственной власти и органов местного самоуправления, недостаточное финансирование, слабое взаимодействие между органами власти разных уровней.⁸

Одной из основных проблем во взаимоотношениях общества и власти в Российской Федерации в настоящее время является дефицит доверия к власти и ее учреждениям. Как известно, доверие населения во многом определяется эффективностью государственного управления.

⁸ Момот А.И., Егоренко Т.В., Федоренко И.Г. Пути совершенствования управления в органах государственной власти и местного самоуправления // Научные труды Донецкого национального технического университета. Серия: Экономическая. 2010. № 3(38). С. 55-58.

Для того чтобы система местного самоуправления как институт властных полномочий эффективно осуществляла предусмотренные федеральными законами функции, необходимо на законодательном уровне обеспечить баланс обязательств и финансовых возможностей.

К эффективным формам работы власти с населением можно отнести следующие: проведение общегородских конференций и круглых столов с представителями различных социальных групп, общественностью; формирование открытых для населения баз данных по основным направлениям работы местных органов власти, размещаемых на интернет-сайтах, в информационных бюллетенях; создание отдела по приему жалоб и предложений от населения; обеспечение оперативного реагирования на них; проведение ярмарок, сезонных распродаж, социальной торговли – мер, направленных на поддержку отдаленных от центра жилых зон; организация дней «открытых дверей», праздничных мероприятий и выставок; поддержание контакта с населением благодаря регулярной работе «горячих телефонных линий»; интервью в СМИ с представителями власти по актуальным проблемам жизни на территории; своевременная публикация в средствах массовой информации принимаемых представительными органами власти законопроектов; оказание адресной помощи отдельным категориям граждан, лицам с ограниченными возможностями и пр.

Необходимо осуществить каналы информирования населения о политике, и практической деятельности муниципальной власти. Основными из них, должны являться личные встречи руководителей с населением, информационные стенды, справочно-информационные материалы, «горячие линии», справочно-информационная служба, средства массовой информации и библиотеки.

Таким образом, убедившись в эффективности местной власти, люди начнут больше доверять ей, поддерживать ее действия и решения, совмещать свою перспективу с перспективой своего города, района. А система местного самоуправления не только станет эффективным институтом властных

полномочий. В ее лице государство получит надежную опору со стороны гражданского общества, эффективный механизм повышения качества жизни граждан Российской Федерации. Это позволит сделать реальные шаги к новой социальной политике, к тому, чтобы сделать Россию обществом возможностей, страной, справедливой по отношению ко всем своим гражданам.

Заключение

Институт местного самоуправления создан для самостоятельного решения населением под свою ответственность вопросов местного значения через органы местного самоуправления и (или) непосредственно, исходя из интересов населения с учётом исторических и иных местных традиций, для осуществления своей власти народом.

Правовую основу местного самоуправления составляют Конституция РФ, федеральные законы, уставы и законы субъектов РФ, федеральные конституционные законы, общепризнанные нормы и принципы международного права, уставы муниципальных образований, международные договоры РФ, подзаконные нормативно-правовые акты, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан.

Влияние активных общественных деятелей способствует развитию и изменению в лучшую сторону работу муниципальных образований. Однако существуют объективные обстоятельства, которые мешают гражданам принимать активное участие в вопросах местного значения и отстаивать свои права. К таким обстоятельствам необходимо отнести нехватку знаний, которая порождает некомпетентность, недоверие или даже неверие (стереотипы) по вопросам принимаемого решения органам местного самоуправления и безразличие к делам общества (лень каждого индивида).

Деятельность органов местного самоуправления должна быть направлена на удовлетворение социальных потребностей населения, на принятие решений, выражающих волю населения, проживающего на территории муниципальных образований, на обеспечение устойчивости и развития территориальной общности.

Муниципальным образованием «Город Саратов» ведется значительная работа по взаимодействию с населением. Идет активная работа по линии депутатского корпуса, администрации города для доступности предоставления услуг населению, а также их защите и налаживанию прямого диалога с обществом, что положительно влияет на политическую стабильность в региональном центре Саратовской области.

Надо признать, что в силу разных причин пока еще не все формы участия населения в осуществлении местного самоуправления у нас востребованы. Представители некоторых муниципальных образований отмечают низкую активность населения, нежелание принимать участие в решении вопросов местного значения.

Из всех форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, обозначенных в 131-м федеральном законе, а их более десяти, наиболее востребованными являются собрания граждан и конференции, публичные слушания, обращения и встречи представителей власти с населением. Не востребованы местный референдум, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, правотворческая инициатива граждан и некоторые другие. Среди развивающихся – территориальное общественное самоуправление (ТОС) и институт старост.

В приложении представлен инструментарий исследования в виде таблиц по теме исследования, отражающих содержание обращений граждан Саратовскую городскую Думу; результаты оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Саратовской области (доля положительных оценок, %) в 2016 году; перечень муниципальных районов и городских округов, не достигших пороговых значений критерия «Удовлетворенность населения качеством автомобильных дорог» оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных районов (30%) и городских округов (40%).