

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Базовая кафедра социологии коммуникаций
и управления

СТРУКТУРА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И КРИТЕРИИ
ОЦЕНКИ ИХ (НА ПРИМЕРЕ МО САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

АВТОРЕФЕРАТ ДИПЛОМНОЙ РАБОТЫ

Студента 6 курса 626 группы социологического факультета
специальности: 080504 «Государственное и муниципальное управление»

Денисова Ивана Венедиктовича

Научный руководитель

доктор социологических наук, профессор _____ Л.С.Аникин

подпись, дата

Зав. кафедрой

доктор социологических наук, профессор _____ Л.С.Аникин

подпись, дата

Саратов 2016

Введение

Актуальность темы исследования. Актуальность исследования обусловлена тем, что для России, с ее федеративным устройством, громадной территорией, огромным разнообразием экономико - географических и природно-климатических условий, разным уровнем социального развития и специализации производства в отдельных областях, наличием обширно разветвленной сети коммуникаций, межрегиональными связями, территориальные аспекты управления приобретают особую актуальность. Разработка и внедрение реформ местного самоуправления выступает одним из эффективных методов развития и социального прогресса, как конкретных регионов, так и всей страны в целом.

Актуальность выбранной темы обусловлена также условиями, связанными с федеративной природой нашей страны и переносом всей нагрузки правового регулирования МСУ на уровень субъектов Федерации, зачастую не однозначно осознающих ценность институтов местного самоуправления и, зачастую, не активизирующих в необходимой мере эти процессы на своей территории, с нерешенностью большинства проблем, вызванных финансовыми трудностями, как в регионах, так и в государстве в целом, с отсутствием корректного разграничения полномочий между федеральными органами, органами власти субъектов РФ, а так же органами местного самоуправления.

Построение системы местного самоуправления в нашей стране и его формальных основ протекает с большими сложностями объективного и субъективного характера. Среди них следует выделить, с одной стороны, несистематизированность, несогласованность, неполноту, а также непоследовательность законодательства о местном самоуправлении, а, с другой, сложностей в его практическом использовании. Последнее выражается в неразрешенности неких основных вопросов, таких как разграничение полномочий между федеральной, региональной и муниципальной властью, экономические полномочия органов МСУ,

кадровое обеспечение их деятельности и пр. Вышесказанное отражает то, что правовая модель совершенствования местного самоуправления в субъектах нашей страны должна базироваться на концептуальной программе, без которой законодательство теряет необходимый содержательный смысл, а также системность. Часто, не решив самых неотложных проблем развития определенной территории, не рассмотрев ее особенности и ресурсные возможности, органы власти субъектов Федерации разрешают юридические вопросы определения статуса МО, многовариантности структурных форм МСУ, разделения полномочий между различными иерархиями органов управления, координации функций при помощи нормативно - правовых актов, не выдерживающих «проверки временем» и лишённых применительной пользы, вследствие чего постоянно дополняются, изменяются, а зачастую и отменяются.

Степень разработанности выбранной темы характеризуется огромным теоретико-методологическим, эмпирическим материалом, включающим в себя анализ структурных составляющих местного самоуправления.

История становления органов местного самоуправления поднималась в современных работах А.П. Косициной¹, К.Н. Локшина², Е.М. Бухвальда³,

Правовое поле местного самоуправления анализировалось в трудах Е.Г. Анимица⁴, Р.В. Бабуна⁵, Л.В. Выдрина.

Нельзя не отметить и саратовских авторов, которые изучали местное самоуправление Л. С. Аникин¹, Г. В. Дыльнов², С. Ю. Зюзин³.

¹ История Советского государства и права: Кн. 1./ Под ред. Косицына А.П. - М.: изд. Норма, 1998 г. – 524 с.

² Локшина К.Н. Местное самоуправление в России: самобытная история формирования (до начала XX в.) // Вестник Московского государственного гуманитарного университета им. М.А. Шолохова. История и политология Выпуск № 2 / 2014 С. 76 - 87.

³ Бухвальд Е.М. Удалось ли России реализовать европейскую хартию самоуправления? // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика Выпуск № 6 / 2013 С. 46 - 63.

⁴ Анимица Е.Г. Основы местного самоуправления/ Е.Г. Анимица, А.Т. Тертышный. - М: Норма, 2000. 98 с.

⁵ Бабун Р.В. Организация местного самоуправления: Учебное пособие. - СПб.: Питер, 2005. – 192 с.

Объектом дипломной работы выступает институт местного самоуправления.

Предмет исследования – система органов местного самоуправления и критерии оценки ее работы.

Цель данной дипломной работы – проанализировать органы местного самоуправления на территории Саратовской области.

Для реализации поставленной цели необходимо решить ряд задач:

- проанализировать историю становления местного самоуправления;
- рассмотреть структура органов местного самоуправления в государственной системе Российской Федерации;
- проанализировать критерии оценки органов местного самоуправления в Саратовской области.

Раздел 1. История становления местного самоуправления

Местное самоуправление реализуется на протяжении всей истории существования российского государства. В различные периоды истории оно выглядело по-разному и осуществлялось различными органами. Еще в свое время Аристотель пришел к идее продуктивной формы государства, которое он видел в качестве объединения семей, а следом селений, т.е. организованных на определенной территории⁴.

¹ Аникин Л.С. Становление местного самоуправления в Российской Федерации: Опыт социол. исслед. / Л. С. Аникин ; Под ред. Г. В. Дыльнова. Саратов Изд-во Саратов. ун-та 1997. 149 с.

² Дыльнов, Г. В. Местное самоуправление и социально-экономическое развитие регионов современной России / Г. В. Дыльнов // Современное российское общество: традиции и инновации : сб. науч. трудов / под ред. Г. В. Дыльнова. - Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 2009. - Вып. 1. - С. 65-71.

³ Зюзин, С. Ю. Подготовка и закрепление кадров органов местного самоуправления: проблемы и пути решения / С. Ю. Зюзин, Т. А. Пашкина // Современное российское общество: традиции и инновации : сб. науч. трудов / под ред. Г. В. Дыльнова. - Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 2009. С. 155 – 161.

⁴ Яковлев И.В. Местное самоуправление в истории России // Евразийский Союз Ученых Выпуск № 9-4 (18) / 2015 С. 53.

Ученое сообщество не пришло к единому мнению о времени рождения самоуправления. Одни начинают отчет отечественного городского самоуправления с XI-XII вв., от вольнодумства феодальных республик – Пскова и Новгорода, считавших вече (от славянского «вет» - совет) органом народного управления. Другие полагают, что в России понятие «местное самоуправление» поступило в оборот в 1785 году¹. В.И. Васильев, О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев считают, что местное самоуправление зародилось в России в период становления государственности на Руси².

В XVIII веке осуществлена попытка реорганизации органов местного самоуправления путем реформирования территориальной организации государства, которое стало разделяться на губернии, а те в свою очередь, на провинции, провинции - на дистрикты.

С приходом к власти Екатерина II продолжила укреплять городское самоуправление и в 1785 году утвердила «Жалованную грамоту городам». и гласные³.

Базовым звеном в развитии местного самоуправления в России, принято считать земскую реформу 1864 года, а так же городскую реформу 1870 года. Указанные реформы были нацелены на становление самостоятельных местных сообществ, их органов, соединение различных групп жителей в решении общественных задач по месту проживания.

В период власти Александра III усилилась контролирующая работа государственной власти относительно местной власти.

В период первой буржуазно-демократической революции 1905 года образовались Советы. Так, в мае 1917 года Временное правительство легализовало ряд законов о земской и городской реформе, было восстановлено 9,5 тысяч волостных земств, однако эта реформа до конца не

¹ Там же С.54.

² Локшина К.Н. Местное самоуправление в России: самобытная история формирования (до начала XX В.) // Вестник Московского государственного гуманитарного университета им. М.А. Шолохова. История и политология Выпуск № 2 / 2014 С. 77.

³ Там же, С. 65.

реализовалась. По наступлению октября 1917 года, управление страной захватили большевики, и Российская империя как государство было уничтожено¹.

Местные органы власти в период гражданской войны работали по конституции РСФСР 1918 года. В статьях 56 и 60 данного акта указано, что в рамках своих полномочий каждый областной, губернский, уездный, волостной съезд Советов, а также городской и сельский Совет это «Высшая в пределах данной территории власть».

По факту, самоуправления как такового не существовало до 80-х годов. Великая отечественная война 1941 - 1945 годов заставила перестроить всю работу Советов на военные нужды, которые работали с чрезвычайными органами, созданными в условиях войны. Исполкомы нижестоящих в иерархии Советов определялись исполкомами вышестоящих Советов.

Конституция РСФСР 1978 года частью 1 статьи 138 устанавливала, что местное самоуправление реализуется гражданами через представительные органы власти.

Процесс формирования правовой базы местного самоуправления новой формации активно начался в начале 90-х годов². Это началось с подготовки Закона СССР от 09.04.1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Самоуправление в этот период очень схоже с советской представительной системой и, по сути, многоуровневой системой местных органов управления. Вышеназванный закон являлся переходным к новому этапу изменения местного самоуправления³.

¹ История Советского государства и права: Кн. 1./ Под ред. Косицына А.П. - М.: изд. Норма, 1998 г. - С. 524

² Андреев В.А. Некоторые тенденции развития народовластия на уровне местного самоуправления в Российской Федерации // Достижения вузовской науки Выпуск № 13 / 2014 С. 171.

³ Зюзин, С. Ю. Подготовка и закрепление кадров органов местного самоуправления: проблемы и пути решения / С. Ю. Зюзин, Т. А. Пашкина // Современное российское общество: традиции и инновации : сб. науч. трудов / под ред. Г. В. Дыльнова. - Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 2009. С. 156.

В начале 90-х годов в нашей стране начала формироваться новая социальная и государственная система, что спровоцировало серьезные изменения в законодательной системе Российской Федерации.

Закон СССР 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» дал старт новому витку истории органов местного самоуправления в РФ.

Органы местного самоуправления впервые исключены из системы государственной власти в 1992 году, однако их новый юридический статус не был четко сформулирован, но в апреле 1992 года в Конституцию РСФСР внесены изменения, позволяющие окончательно установить местное самоуправление в качестве самостоятельной ветви власти.

Указ Президента РФ от 26.10.93 года №1760 «О реформе местного самоуправления в РФ» прекратил работу городских и районных Советов народных депутатов, а их функции, в свою очередь, возложены на местные администрации¹.

Рассмотрев, исторические корни современной системы органов местного самоуправления можно сказать что, минувший XX век принес понимание того, что демократическое, правовое государство, гражданское общество может решать свои основные задачи только при наличии развитой системы местного самоуправления. Причем объем полномочий этих органов должен определяться возможностями их реализации. Только при таком подходе возможно оптимальное сочетание интересов государства и его граждан².

История развития органов местного самоуправления в России отчетливо демонстрирует его основные особенности³. Во-первых - местная власть находилась в серьезной зависимости от государственной власти,

¹ О реформе местного самоуправления в РФ: Указ Президента РФ от 26. 10. 1993 г. № 1760 //САПП РФ- 1993.- № 44.- ст.4188

² Кирьян П. Традиция местного самоуправления в России (на историческом материале Российской империи)./ П. Кирьян.// Муниципальное право. - 2005. - № 4. - с.58

³ Мокрый В.С. Местное самоуправление: пути становления и развития. // Журнал российского права. - 2002. - №10. - С. 54

практически все серьезные изменения в системе местного самоуправления инициировались «сверху». Во-вторых: развитие органов местного самоуправления шло маятникообразно - этапы интенсивного развития сменялись периодами их централизации. Исторический путь развития системы органов местного самоуправления в России был противоречив и зачастую прокладывался под диктовку государства, но, тем не менее, основы современной системы органов местного самоуправления были сформированы на базе уже имеющегося исторического опыта.

Раздел 2. Структура органов местного самоуправления в государственной системе РФ

Российское местное самоуправление – активно развивающийся институт, вызывающий множество дискуссий, как в теоретическом плане, так и с точки зрения практики.

В соответствии с Европейской Хартией, местное самоуправление является одной из основ демократического порядка: «Принцип местного самоуправления, должен быть признан во внутреннем законодательстве, и там, где это практически целесообразно, в конституции государства»¹. Конституция нашей страны, определяя российское государство в качестве демократического, прописывает основы его демократизма, отражающиеся в первую очередь в народовластии, деление властей на законодательную, исполнительную, а также судебную, идеологическом и политическом разнообразии, а также местном самоуправлении. Местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя являет собой базовый принцип организации и реализации власти в социуме и государстве, который вместе с иными конституционными принципами формирует систему демократического управления в России.

¹ Европейская Хартия о местном самоуправлении: // Собрание законодательства РФ, рот 1998. рот - №36. рот – 4466 с. рот

К полномочиям органов государственной власти нашей страны в области местного самоуправления относятся: принятие и изменение ФЗ об основных принципах работы местного самоуправления, а так же контроль их исполнения; организация соответствия законов субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении основному закону страны и федеральному законодательству; предоставление гарантий реализации прописанных в основном законе и законах Российской Федерации обязательств государства в сфере МСУ; управление порядком передачи федеральной собственности в муниципальную собственность; передача органам местного самоуправления федеральным законом некоторых полномочий Российской Федерации и выделения им материальных, финансовых ресурсов, нужных для выполнения указанных полномочий, а так же контроль их реализации; формирование государственных минимальных социальных гарантий; установление отношений федерального бюджета и местных; утверждение федеральных программ изменения местного самоуправления; возврат в местные самоуправления добавочных расходов, появившихся в результате решений, которые приняли федеральные органы госвласти; регулирование и защита прав граждан на осуществление местного самоуправления; исполнение федеральных гарантий экономической состоятельности МСУ; исполнение федеральных гарантий избирательных прав жителей на выборах органов МСУ и чиновников местного самоуправления; формирование порядка судебной защиты и, непосредственно, судебная защита прав местного самоуправления; изменение и формирование ответственности органов местного самоуправления и чиновников местного самоуправления за противозаконные действия; осуществление прокурорского контроля законности работы органов МСУ и чиновников местного самоуправления; изменение особенностей работы местного самоуправления в закрытых территориях.

В рамках полномочий МО лежат вопросы местного значения и некоторые гос. полномочия, которыми возможно наделение органов МСУ.

Местное самоуправление выступает одной из основ конституционного строя, основополагающий принцип организации власти, который совместно с принципом разделения властей составляет систему управления. Одна из основных задач местного самоуправления – объединение граждан, превращение их в общность с едиными общественными целями. Местное самоуправление понимается в качестве нижнего уровня управления, обязательного признака демократического государства.

Раздел 3. Критерии оценки органов местного самоуправления в Саратовской области

Общественное мнение в границах местного самоуправления является показателем качества развития общественного, массового сознания, настроений и отношения жителей к различным факторам и событиям. Исследователь Старых Н.П. полагает, что «эффективность работы органов местного самоуправления можно оценить с помощью двух аспектов. Первый – это повышение благосостояния и уровня жизни населения, обеспечение его социального воспроизводства. Второй – повышение авторитета органов местного самоуправления, обеспечивающее возможность дальнейшего управления муниципальным образованием¹».

В современной России учет мнения жителей при оценке работы органов самоуправления установлено следующим основным документом: Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. N 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»².

¹ Старых Н.П. Имидж органов местного самоуправления: особенности, этапы формирования и структура // Аспирантский вестник Поволжья. – 2010. – № 1-2. – С. 215.

² Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. N 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (с изменениями на 14 октября 2012 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 мая 2008 г. N 18 ст. 2003

Существует пять способов анализа и оценки муниципального управления¹:

- отчеты органов госвласти и местного самоуправления;
- массовые обсуждения и голосования, в том числе и референдумы по разным проблемам жизни государства, его регионов и территориальных образований;

- общественное мнение, которое характеризует муниципальное управление в отраженном и пропущенном через их сознание виде, являясь совокупностью свободно высказанных суждений, взглядов, позиций, точек зрения множества граждан;

- средства массовой информации, в том числе телевидение, радио и печать;

муниципалитета в разных сферах, но не измеряющих эффективность этой деятельности, а только уровень социально-экономического развития МО. Итак, при выборе инструмента оценки эффективности работы органов местного самоуправления необходимо учитывать не только количественные, но и качественные показатели, а сама методология оценки должна основываться на анализе индивидуальных показателей различных сфер и формировании интегрального общего результата эффективности работы органов МСУ за некоторый промежуток времени.

Настоящая методика оценки работы органов МСУ, используемая в российской практике, являет собой список показателей, отражающих функционирование администрации муниципалитета в разных сферах, но не измеряющих эффективность этой деятельности, а только уровень социально-экономического развития МО. Итак, при выборе инструмента оценки эффективности работы органов местного самоуправления необходимо учитывать не только количественные, но и качественные показатели, а сама

¹Самков К.Н. Методология и методика оценки социальной эффективности деятельности местной администрации в социальной сфере // Научный вестник Уральской академии государственной службы. – 2009. – Вып. № 1 (6). С. 15.

методология оценки должна основываться на анализе индивидуальных показателей различных сфер и формировании интегрального общего результата эффективности работы органов МСУ за некоторый промежуток времени.

Заключение

Таким образом, рассмотрев, исторические корни современной системы органов местного самоуправления можно сказать что, минувший XX век принес понимание того, что демократическое, правовое государство, гражданское общество может решать свои основные задачи только при наличии развитой системы местного самоуправления. Причем объем полномочий этих органов должен определяться возможностями их реализации. Только при таком подходе возможно оптимальное сочетание интересов государства и его граждан¹.

История развития органов местного самоуправления в России отчетливо демонстрирует его основные особенности². Во-первых - местная власть находилась в серьезной зависимости от государственной власти, практически все серьезные изменения в системе местного самоуправления инициировались «сверху». Во-вторых: развитие органов местного самоуправления шло маятникообразно - этапы интенсивного развития сменялись периодами их централизации. Исторический путь развития системы органов местного самоуправления в России был противоречив и зачастую прокладывался под диктовку государства, но, тем не менее, основы современной системы органов местного самоуправления были сформированы на базе уже имеющегося исторического опыта.

Местное самоуправление выступает одной из основ конституционного

¹Кирьян П. Традиция местного самоуправления в России (на историческом материале Российской империи)./ П. Кирьян.// Муниципальное право. - 2005. - № 4. - с.58

²Мокрый В.С. Местное самоуправление: пути становления и развития. // Журнал российского права. - 2002. - №10. - С. 54.

строю, основополагающий принцип организации власти, который совместно с принципом разделения властей составляет систему управления. Одна из основных задач местного самоуправления – объединение граждан, превращение их в общность с едиными общественными целями. Местное самоуправление понимается в качестве нижнего уровня управления, обязательного признака демократического государства.

В современной России учет мнения жителей при оценке работы органов самоуправления установлено следующим основным документом: Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. N 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»¹.

Указанный документ прописывает удовлетворенность населения как критерий оценки эффективности работы органов местного самоуправления, и определяют систему органов исполнительной власти отвечающих за такую оценку, а так же определяют порядок оценки.

Постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»² Правительство РФ прописало перечень дополнительных показателей для оценки эффективности работы органов местного самоуправления, в том числе параметров, необходимых для отражения неэффективных расходов местных бюджетов. Совместно с тем, добавленные в перечень показатели невозможно признать непосредственно показателями эффективности работы органов местного самоуправления.

¹Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. N 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (с изменениями на 14 октября 2012 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 мая 2008 г. N 18 ст. 2003

²Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (с изменениями на 12 октября 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. N 52 ст. 7490

Настоящая методика оценки работы органов МСУ, используемая в российской практике, являет собой список показателей, отражающих функционирование администрации муниципалитета в разных сферах, но не измеряющих эффективность этой деятельности, а только уровень социально-экономического развития МО. Итак, при выборе инструмента оценки эффективности работы органов местного самоуправления необходимо учитывать не только количественные, но и качественные показатели, а сама методология оценки должна основываться на анализе индивидуальных показателей различных сфер и формировании интегрального общего результата эффективности работы органов МСУ за некоторый промежуток времени.