

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

## **РАБОТА С НАСЕЛЕНИЕМ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 5 курса 526 группа  
направления

38.03.04 – Государственное и муниципальное управление  
Социологического факультета  
Матвеевой Кристины Алексеевны

Научный руководитель

доктор социологических наук, профессор \_\_\_\_\_ Е.Е. Немерюк  
подпись, дата

Зав. кафедрой

доктор социологических наук, профессор \_\_\_\_\_ Л.С. Аникин  
подпись, дата

Саратов 2016

## **Введение.**

**Актуальность темы исследования.** 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. 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. 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. В настоящее время основным объектом исследования местного самоуправления становятся социальные предпосылки местного самоуправления, важнейшей из которых является взаимодействие органов местного самоуправления с населением.

**Цель исследования бакалаврской работы** заключается в исследовании и теоретическом осмыслении организации работы с населением в органах местного самоуправления.

**Задачи исследования:**

1. Рассмотреть теоретические аспекты и нормативно-правовые основы местного самоуправления и работы с населением в органах местного самоуправления.

2. Проанализировать организацию работы с населением в органах местного самоуправления на примере Пугачёвского муниципального района Саратовской области.

3. Определить основные направления повышения эффективности работы местного самоуправления и взаимодействия его органов с населением.

Проблемы самоуправления, его практической организации, соотношения самоуправления, управления и судебной власти, независимости от власти государства рассмотрены в работах А.И. Васильчикова и В.П. Безобразова.<sup>1</sup> В публикациях С.С. Маслова и А.А. Кизеветтера представлены практические результаты ведения местного самоуправления.<sup>2</sup> В последнее время появились публикации О.В. Устиновой, Ю.П. Савицкой, А.Н. Ходырева, в которых рассматриваются особенности взаимодействия органов местного самоуправления с населением.<sup>3</sup> Проблеме определения путей совершенствования управления в органах местного самоуправления, а также анализа эффективности функционирования системы местного самоуправления посвящены работы А.И. Момота, Т.В. Егоренко, Т.С. Пресняковой.<sup>4</sup>

**Структура работы** представлена введением, тремя разделами, заключением, списком использованных источников и приложением.

---

<sup>1</sup>Васильчиков А.И. (1818-1881) Русское самоуправление. М.: Ин-т русской цивилизации, 2013. 951 с.; Безобразов В.П. Избранные труды. М.: Наука, 2001. 275 с.

<sup>2</sup>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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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;; Преснякова Т.С. Мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления // Фундаментальные исследования. 2014. № 8-5. С. 1134-1138.

## Основное содержание работы

### **Раздел 1. Теоретические аспекты и нормативно-правовые основы местного самоуправления и работы с населением в органах местного самоуправления.**

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. Сущность местного самоуправления с точки зрения традиционного подхода проявляется в его соотношении с государственной властью. В рамках этого подхода в основе различных позиций по-прежнему лежат концепции местного самоуправления, которые сложились ещё в XIX веке. К ним относятся государственная и общественная (хозяйственная) теории, а также теория свободной общины. В качестве основных положений государственной теории местного самоуправления можно указать, во-первых, то, что между органами местного самоуправления и органами государственной власти не должно быть чёткого разграничения полномочий; и, во-вторых, местное самоуправление представляет собой неотъемлемую часть государственного управления.

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.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Федеральный закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. (ред. 15 февраля

Федеральный Закон Российской Федерации «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» № 59-ФЗ от 2 мая 2006 года<sup>6</sup> (с изменениями на 3 ноября 2015 года)<sup>7</sup> представляет собой правовую основу организации работы с обращениями граждан. Гражданин Российской Федерации, в соответствии с действующей Конституцией РФ, может обратиться не только с заявлениями, предложениями и жалобами в органы местного самоуправления, но также и по другим вопросам, например, таким, как получение законным способом справок, необходимой ему информации, копий документов.

Работа органов местного самоуправления должна быть направлена на удовлетворение потребностей населения, на обеспечение устойчивости и развития территориальной общности.

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.

---

2016 г.) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс] Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения 20.03.2016).

<sup>6</sup>Федеральный Закон Российской Федерации № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» от 2 мая 2006 года // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

<sup>7</sup>Федеральный Закон Российской Федерации № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» от 2 мая 2006 года (с изменениями на 3 ноября 2015 года) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации ТЕХЭКСПЕРТ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.docs.cntd.ru/document/901978846> (дата обращения 27.03.2016).

## **Раздел 2. Организация работы с населением в органах местного самоуправления на примере Пугачёвского муниципального района Саратовской области.**

Администрация Пугачёвского муниципального района Саратовской области представляет собой исполнительно-распорядительный орган муниципального района, который уполномочен решать вопросы местного значения и осуществлять отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления федеральными законами и законами Саратовской области.<sup>8</sup>

Представительным органом местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Конституцией РФ, Законом Саратовской области «О местном самоуправлении в Саратовской области» и Уставом ПМР Саратовской области является Собрание ПМР. Оно выражает интересы населения Пугачёвского муниципального района, принимает от его имени и в пределах своей компетенции решение по вопросам местного значения, а также в соответствии с Уставом ПМР и Регламентом Собрания осуществляет контроль.<sup>9</sup>

Консультативным и совещательным органом, обеспечивающим эффективное взаимодействие граждан, проживающих на территории Пугачёвского муниципального района, и общественных объединений с органами местного самоуправления муниципального района, направленное на своевременное и качественное решение вопросов местного значения, привлечение представителей общественности к оценке и реализации социально-экономической политики на территории муниципального района, а также осуществлению общественного контроля за деятельностью органов

---

<sup>8</sup>Официальный сайт Администрации Пугачёвского муниципального района [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pugachev-adm.ru/administratsiya/polozhenie-ob-administratsii>(дата обращения 28.03.2016).

<sup>9</sup>Там же.

местного самоуправления является Общественная палата ПМР.<sup>10</sup>

Анализ всех обращений показал, что большинство обращений поступает по вопросам хозяйственной деятельности (ремонта дорог, водоснабжения, благоустройства), и жилищно-коммунального хозяйства (предоставление жилого помещения, содержание жилого фонда), по вопросам социального характера (оказание адресной материальной помощи). Из обращений по коммунальному вопросу выделены следующие направления: содержание и текущий ремонт жилого помещения в МКД, техническое содержание и ремонт общего имущества собственников помещений в МКД, оплата жилищно-коммунальных услуг, водоснабжение, проведение капитального ремонта кровли МКД, подъездов, оплата услуг на ОДН. Вопросы социальной сферы: социальное обеспечение, материальная помощь многодетным, пенсионерам и малообеспеченным слоям населения.

Таким образом, в Пугачёвском муниципальном районе Саратовской области исполнительно-распорядительным органом муниципального района, уполномоченным решать вопросы местного значения, выступает Администрация ПМР. Собрание Пугачёвского муниципального района является представительным органом местного самоуправления. Консультативным и совещательным органом, призванным обеспечить эффективное взаимодействие граждан и общественных объединений с органами местного самоуправления муниципального района для решения приоритетных вопросов экономического и социального развития муниципального района выступает Общественная палата Пугачевского муниципального района. Наиболее востребованными формами участия населения в осуществлении местного самоуправления являются собрания граждан и конференции, публичные слушания, обращения и встречи представителей власти с населением.

---

<sup>10</sup>Официальный сайт Администрации Пугачёвского муниципального района [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pugachev-adm.ru/sobranie-pmr/provovaya-osnova/polozhenie-o-sobranii>(дата обращения 28.03.2016).

### **Раздел 3. Основные направления 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.

Необходимо активное участие региональных и муниципальных властей, чья эффективная деятельность приобретает особое значение. Без преувеличения можно сказать, что оценка деятельности органов власти и управления, а, следовательно, и вопросы преемственности государственной политики и общего будущего будут решаться населением России, прежде всего по позитивному и безопасному изменению своего уровня жизни, росту благосостояния той территории, на которой они проживают.

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.

Повышение эффективности работы властных структур – одна из важнейших задач, стоящих перед страной. В связи с этим сегодня внимание государства акцентируется на вопросах повышения эффективности деятельности всех уровней публичной власти, в том числе и органов местного самоуправления.

В качестве необходимой меры для совершенствования взаимодействия муниципальных служащих и населения можно указать как улучшение общей экономической ситуации, так и большую открытость органов власти, наличие социального контроля за деятельностью муниципальных служащих. Относительно мер по улучшению кадрового обеспечения сотрудников муниципальных органов власти необходима профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих, а также совершенствование мотивации их трудовой деятельности. Задачи,

стоящие перед органами муниципальной власти, сложны и носят системный характер, следовательно, требуют комплексного подхода к своему решению. Очевидно, что необходимо обеспечить государственную целостность, единство территории и гарантии реализации основных прав для всех граждан на всей территории России. Качественно подготовленные, мотивированные на результат сотрудники могут обеспечить развитие муниципальных органов власти в соответствии с реалиями и вызовами времени.

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.

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.

## **Заключение.**

Таким образом, 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.

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. Отношение населения к деятельности органов местной власти представляет собой один из важных показателей процесса становления института местного самоуправления.

Максимальное вовлечение населения в осуществление местного самоуправления и поддержание гражданской активности на местах – одна из задач, поставленная перед органами власти Президентом России Владимиром Путиным. Механизмы участия населения в осуществлении местного самоуправления определены отдельной главой федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления, а на уровне региона это направление регулируется целым рядом законов.

Во многих муниципальных образованиях приняты свои нормативные правовые акты, регулирующие вопросы организации территориального общественного самоуправления, проведения публичных слушаний, собраний и конференций граждан, осуществления правотворческой инициативы граждан,

порядок рассмотрения обращения граждан. Проблемы – невысокая активность жителей, на инициативности которых и выстроен сам принцип самоуправления.

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.

Есть определенные трудности, связанные с правовой регламентацией форм и порядка участия населения в осуществлении местного самоуправления. Яркий пример тому неопределенность статуса старосты населенного пункта, поскольку на федеральном уровне их деятельность до сих пор остается неурегулированной.

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. Этот вопрос в настоящее время рассматривается на федеральном уровне. Наиболее насущные проблемы – необходимость обучения председателей ТОС, низкий уровень финансирования организаций, недопонимание со стороны органов местного самоуправления. Это приводит к сокращению организаций общественного самоуправления.

**В приложении** представлен инструментарий исследования в виде таблицы по теме исследования, отражающей результаты оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, городских округов и муниципальных районов Саратовской области в 2015 году.