

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

**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РЕСУРСОВ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ  
ПОЛИТИКИ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 5 курса 526 группы  
направления подготовки 38.03.04 – «Государственное муниципальное  
управление»  
социологического факультета

Лётовой Ирины Сергеевны

Научный руководитель  
докторсоциологических наук, профессор \_\_\_\_\_ Д. В. Покатов  
подпись, дата

Зав. кафедрой  
докторсоциологических наук, профессор \_\_\_\_\_ Л.С. Аникин  
подпись, дата

Саратов 2017

# ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

## Введение

**Актуальность темы исследования** данной бакалаврской работы обусловлена ролью, которую играет продуманная и эффективная социальная политика в процессе современного общественного развития. Особенно актуальным на современном этапе развития российского общества является осуществление эффективной социальной политики на уровне муниципальных образований, поскольку именно он является наиболее приближенным к реальным социальным проблемам, имеющимся в обществе. Именно местное самоуправление во всем мире является реальным механизмом решения наиболее значимых для населения социальных проблем, удовлетворения важнейших потребностей. Однако оно возможно лишь при наличии необходимых ресурсов. К сожалению, традиционно острой для российских муниципалитетов является проблема несоответствия объема полномочий в области социальной политики с имеющимися в распоряжении местного самоуправления ресурсами, что выступает серьезным барьером, препятствующим полноценному выполнению муниципальными органами своих социальных функций. Поэтому на настоящий момент необходимо совершенствование системы привлечения и использования ресурсов местного самоуправления для реализации социальной политики, поиск новых путей ресурсообеспечения реализации социальных полномочий органов местного самоуправления.

**Степень научной разработанности проблемы.** Изучаемая проблема является весьма многоаспектной. Во-первых, нами были рассмотрены работы авторов, занимающихся изучением общих проблем управления муниципальным образованием, в том числе и его социальной сферой - В.Б. Зотова, С.Ю. Наумова, С.А. Мелькова, О.М. Роя, Г.М. Шамаровой. Изучению правовых основ и принципов организации местного самоуправления, в том числе его ресурсного обеспечения, посвящены И.И. Овчинникова, К.Ф.

Шеремета, В.С. Четверикова. Среди саратовских исследователей следует отметить Л.С. Аникина, Д.В. Покатова, С.Ю. Наумова.

Вторую группу работ составили исследования, посвященные различным аспектам формирования и реализации российской социальной политики. Основы социальной политики, ее модели, формат, механизмы реализации рассмотрены в работах таких ученых как А.Н. Аверин, Г.А. Ахинов, Н.А. Волгин, Е.П. Тавокин, Т.В. Чубарова, Ф.И. Шарков. Социально-экономические ресурсы местного самоуправления освещаются в исследованиях таких российских ученых, как В.С. Тимченко, А.Н. Голошевской, В.Н. Папело, Н.В. Сидельникова С.Ю. Лукашенко, В.М. Цлафа и других.

**Объектом исследования** является социальная политика Российской Федерации. **Предметом исследования** выступают ресурсы местного самоуправления, используемые для реализации муниципальной социальной политики.

**Целью** данной бакалаврской работы является анализ использования ресурсов местного самоуправления для реализации социальной политики на территории отдельного муниципального образования. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

- исследовать теоретические и нормативно-правовые механизмы формирования и реализации социальной политики в Российской Федерации;
- выявить сущность, виды и содержание ресурсов местного самоуправления, используемых для реализации муниципальной социальной политики;
- определить специфику использования ресурсов местного самоуправления в процессе реализации социальной политики на территории городского округа – город Камышин Волгоградской области.

**Структура** бакалаврской работы состоит из введения, трех разделов, заключения, списка использованных источников.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Раздел 1. Теоретические и нормативно-правовые механизмы формирования и реализации социальной политики в Российской Федерации.** Российская Федерация, провозгласившая себя социальным государством и закрепившая данное положение в Конституции, взяла на себя обязательство стремиться к обеспечению высокого уровня социальной защищенности всех граждан путем активной деятельности государства по регулированию социальной, экономической и других сфер жизнедеятельности общества. Одним из основных инструментов реализации концепции социального государства является социальная политика, призванная обеспечить расширенное воспроизводство населения, гармонизацию общественных отношений, политическую стабильность, гражданское согласие и реализуется через государственные решения, социальные мероприятия и программы.

Основными особенностями российской социальной политики являются: ее постоянное реформирование; поиск и апробация наиболее эффективных механизмов и моделей реализации; ориентация на отказ от государственного патернализма и тотальной государственной социальной ответственности в пользу социальной ответственности индивидуального и смешанного типа. Управление социальной сферой в Российской Федерации осуществляется на трех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном. Все они находятся в непрерывном взаимодействии, являются взаимообусловленными и представляют собой неразрывное единство.

К числу основных задач органов, стоящих на современном этапе общественного развития перед органами местного самоуправления, безусловно, относятся разработка и реализация эффективной муниципальной социальной политики, под которой следует понимать комплексную систему целей, задач, а также механизмов их реализации, ориентированную на обеспечение жителей муниципального образования

социальными услугами. Конечной целью социальной политики на уровне муниципального образования является содержание и развитие социальной сферы муниципального образования.

Формирование и реализация муниципальной политики в РФ возможно исключительно в русле государственной и региональной социальной политики при непосредственном взаимодействии органов государственной власти, органов власти субъектов РФ с органами местного самоуправления. Последние играют первостепенную роль непосредственно в процессе практической реализации социальной политики на местах, что обусловлено их возможностью максимально полного учета особенностей социально-экономического и культурного развития местных сообществ, гибкого реагирования на местные проблемы и потребности. Посредством муниципальной социальной политики осуществляются, во-первых, собственные полномочия местного самоуправления, во-вторых, делегированные муниципальному уровню государственные полномочия в сфере социальной политики. Следовательно, важнейшей задачей муниципального уровня является конкретизация методов, способов и механизмов достижения целей, поставленных на федеральном и региональном уровнях, в связи с особенностями конкретных территорий.

**Раздел 2. Сущность, виды и содержание ресурсов местного самоуправления, используемых для реализации муниципальной социальной политики.** Муниципальное образование представляет собой территориальное звено, территориальную основу муниципального управления и местного самоуправления.

Процесс местного самоуправления реализуется на уровне, где происходит удовлетворение основных естественных потребностей людей. Это жилье, питание, водоснабжение и водоотведение, отдых, здравоохранение, благоприятная окружающая среда, образование. Несмотря на то, что это естественные потребности отдельных жителей или их семей, условия, необходимые для их удовлетворения носят во многом публичный,

общественный характер, вследствие чего для решения социальных проблем муниципального образования необходима мобилизация ресурсов как местного самоуправления, так и муниципального образования в целом. Особую роль в данном процессе играет местное самоуправление, под которым понимается «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций». Существенную роль в процессе реализации социальной политики на уровне муниципального образования играет рациональное использование ресурсов местного самоуправления. Под ресурсами муниципального образования понимают совокупность материальных и нематериальных возможностей территории муниципального образования, распоряжение которыми отнесено к муниципальной компетенции законом. Ресурсы муниципального образования или муниципальными ресурсами находятся в ведении и распоряжении органов местного самоуправления, поэтому их часто называют ресурсами местного самоуправления.

Можно выделять несколько видов ресурсов местного самоуправления. Прежде всего, это правовые или законодательные ресурсы. Под ними понимаются предметы ведения, а также полномочия и гарантии прав местного самоуправления. Вторую группу ресурсов составляют финансовые ресурсы. Они находят свое отражение в бюджетном процессе муниципального образования. Не следует отождествлять с предыдущей группой экономические ресурсы местного самоуправления. Последние образуются в результате участия муниципальных образований в процессе хозяйственной деятельности, прежде всего в результате управления

муниципальной собственностью. Муниципальная собственность представляет собой экономическую основу местного самоуправления, что закреплено 49 статьей Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». И, наконец, можно выделить управленческие ресурсы местного самоуправления, к числу которых стоит отнести структурно-организационные, кадровые и информационные ресурсы.

**Раздел 3. Реализация социальной политики на территории городского округа – город Камышин Волгоградской области.** Приоритетным направлением работы Администрации города Камышин всегда было и остается решение вопросов местного значения в области благоустройства, в сфере жилищной политики и коммунального хозяйства, а также обеспечения досуга населения и решения социальных вопросов. Основным ресурсом, используемым для реализации социальной политики в г. Камышин является муниципальный бюджет. Значительной составляющей доходной части бюджета остаются безвозмездные поступления вышестоящих бюджетов. Основными направлениями реализации социальной политики на территории городского округа – город Камышин продолжают оставаться социальная защита, социальное обеспечение, образование, культура. На территории городского округа-город Камышин вопросами социальной поддержки населения занимаются Государственное казенное учреждение «Центр социальной защиты населения по городу Камышину» и три государственных учреждения социального обслуживания: ГКУ СО «Камышинский центр социального обслуживания населения»; ГКУ СО «Камышинский социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних» и ГКУ СО «Камышинский центр психолого-педагогической помощи населению». Целая сеть учреждений социальной сферы успешно содействует социальному, культурному и духовному развитию камышан. В 2016 году было проведено более 300 мероприятий.

Ежегодно в городе реализуется комплекс мер по социальной поддержке камышан. Так по «Программе мер социальной защиты населения городского округа – город Камышин на 2014-2016 годы» из городского бюджета выплачены пособия и компенсации на общую сумму 2 млн. 31,6 тыс. рублей. На реализацию мероприятий муниципальной программы «Формирование доступной среды жизнедеятельности для инвалидов и маломобильных групп населения в городском округе – город Камышин» расходы составили 7,2 млн. рублей, в том числе из средств городского бюджета - 3,6 млн. рублей.

Несмотря на используемые для осуществления указанной деятельности ресурсы городского округа – город Камышин Волгоградской области и на работу Администрации города в данном муниципальном образовании, следует отметить, что она продолжает оставаться неблагоприятной. Следует отметить, что большая часть финансовых ресурсов, используемых для реализации социальной политики на территории г. Камышин не является собственно ресурсами данного муниципального образования, что, к сожалению, является типичной ситуацией в современных российских условиях.

### **Заключение.**

Роль органов местного самоуправления в реализации социальной политики в Российской Федерации невозможно переоценить, поскольку за ними законодательно закреплён ряд сложнейших и многообразных социальных функций, что обусловлено их непосредственным обеспечением условий жизнедеятельности для людей, проживающих на конкретной территории. Однако на современном этапе развития местного самоуправления в нашей стране в процессе реализации социальной политики наблюдается множество противоречий и трудностей. С одной стороны, социальная политика в РФ весьма централизована. Так, например, вопросы здравоохранения, пенсионного обеспечения, высшего образования традиционно решаются в основном органами федеральной власти. Однако результативная социальная политика возможна лишь в том случае, когда она

эффективно осуществляется на региональном и местном уровнях. В России за органами местного самоуправления закреплено решение проблем социальной защиты, обеспечения и обслуживания населения, дошкольного воспитания, школьного образования, досуговой деятельности, поддержания санитарного состояния, пожарной безопасности, охраны общественного порядка. Соответствующим образом разрешаются вопросы материального и финансового обеспечения социальных мероприятий.

Эффективность социальной политики на муниципальном уровне определяется, прежде всего, материально-финансовыми ресурсами, имеющимися в распоряжении муниципальных образований. Методика комплексного управления ресурсами, которые состоят на балансе муниципальных образований, предусматривает достижение поставленных экономических и социальных задач посредством управления муниципальными проектами, использовании инструментов бюджетирования. Однако, к сожалению, крайне распространенной на настоящий момент является ситуация, когда полномочия у органов местного самоуправления в социальной сфере есть, а денег на их реализацию катастрофически не хватает. У органов местного самоуправления в распоряжении отсутствуют достаточные собственные финансовые средства. Последние совершенно не соразмерны их обязанностям, установленным Конституцией РФ и федеральным законодательством. В результате имеющийся дисбаланс приходится покрывать субъектам Российской Федерации за счет безвозмездных перечислений из региональных бюджетов. В результате местные органы власти не имеют возможности заранее прогнозировать свои бюджетные доходы и практически не несут ответственности за формирование и исполнение собственного бюджета, а в конечном итоге - и за качество и количество предоставляемых населению социальных услуг. Ситуация усугубляется тем, что традиции эффективного использования муниципальной собственности и местных финансов в предпринимательской деятельности практически отсутствуют, их правовое регулирование явно

недостаточно, что существенно затрудняет функционирование муниципального хозяйства.

Проведенный анализ реализации социальной политики на территории Камышинского муниципального района Волгоградской области показал, что несмотря на социально ориентированный бюджет МО, большая часть средств на социальные расходы поступает из бюджетов вышестоящих уровней, и, собственно, не может рассматриваться как ресурс местного самоуправления. На наш взгляд, решение данной проблемы возможно лишь на основе комплексного подхода. Во-первых, необходимо укрепление экономической основы местного самоуправления, модернизация системы управления ресурсами современной социальной сферы муниципальных образований, использование инструментов стратегического планирования. Обеспечение бюджетно-финансовой самостоятельности местного самоуправления является необходимым условием для выполнения конституционных гарантий равенства прав всех граждан на получение стандартного набора социальных благ вне зависимости от территории их проживания.

Во-вторых, необходимо использовать альтернативные способы наращивания ресурсов местного самоуправления, которые могут быть привлечены для реализации социальной политики на уровне муниципального образования. В частности, для решения социальных проблем муниципальных образований необходимо активно привлекать частный бизнес, некоммерческие организации. Перспективным направлением деятельности также является повышение потенциала саморазвития территорий, построение партнерских отношений между органами местного самоуправления, учреждениями социальной сферы, а также располагающимися на территории муниципального образования финансово-кредитными учреждениями и промышленными предприятиями. Лишь в случае применения инновационных методов управления ресурсами возможно создание системы

многовариантного ресурсного обеспечения реализации социальной политики на муниципальном уровне.