

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

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

Кафедра социологии регионов

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖБ С
НАСЕЛЕНИЕМ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 5 курса 524 группы
направления подготовки 38.03.04 - Государственное и муниципальное
управление
социологического факультета
Москалевой Алисы Владимировны

Научный руководитель

доктор социологических наук, профессор _____ С.Г. Ивченков
подпись, дата

Зав. кафедрой

кандидат философских наук, профессор _____ И.А. Бегина
подпись, дата

Саратов 2021

Общая характеристика работы

В современных условиях становится все более заметной проблема недостаточного использования возможностей местного самоуправления. Муниципальная власть является отчасти первоосновой федеральной и региональной власти. Именно она прямо связана с местным сообществом, отражает его потребности и опирается на него в своей работе. Но на практике взаимоотношений органов муниципальной власти и местной общественности сохраняется множество неразрешенных вопросов организационного характера, а также сложностей, связанных с эффективным выполнением общественно-политических задач основными политическими субъектами. Для достижения конкретных социально-экономических целей важно тесное взаимодействие и взаимовлияние структур муниципальной власти и населения конкретной, отдельно взятой территории.

Важно сказать, что актуальность указанных вопросов обусловлена необходимостью более результативной работы муниципальных органов власти, а также задействования широких слоев населения в участии в максимально значимых проектах, исполняемых на территории муниципалитета, и повышения социально - политического вовлечения различных социальных групп.

Степень научной разработанности. Тематике обращений граждан посвятили свои работы Авдеев В.В., Аширбагина Н.Л., Ковалев А.И., Фрик О.В., Братухин С.Д., Суркова С.А., Литвинова Л.В.¹.

¹ Авдеев В.В. Особенности административно - правового регулирования предоставления государственных услуг в зарубежных странах // *Вестник административного права и практики администрирования* 2019 С. 8-15.; Аширбагина Н.Л., Ковалев А.И., Фрик О.В. Проблемы и перспективы оптимизации организационных условий предоставления государственных услуг населению в Российской Федерации // *Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий* 2019 С. 1-5.; Братухин С.Д. Проблемы предоставления государственных услуг в России // *Наука через призму времени*. 2017. № 7(7). С. 146–149.; Суркова С.А., Литвинова Л.В. Работа с обращениями

Общие вопросы развития муниципальных образований в России раскрываются в статьях Деминой Д.С., Журавлевой И.А., Захаровой Т.И., Калиниченко Л.А., Левана Т.Ч., Дорохова Н.И.¹.

Особенности взаимодействия местных сообществ и органов власти рассматриваются в трудах Антипьева К.А., Лазуковой Е.А., Разинского Г.В. Афонина М.В., Гордеева С. С., Зырянова С. Г., Подоприторы А.В., Ситковского А.М.².

Вопросы оказания населению услуг в электронном виде поднимаются в работах Гаршина И.Ю., Макарова И.Н., Сулеймановой Л.И.³.

Объект исследования составляют муниципальные службы.

Предметом исследования является организация взаимодействия муниципальных служб с населением.

граждан в региональной приемной президента России // Вопросы государственного и муниципального управления Выпуск № 2 / 2015. - С. 173-197.

¹ Демина Д.С. Социальная инженерия и развитие территориального общественного самоуправления // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки 2019 С. 1-5.; Журавлева И.А. Программа «Безопасный город» в современном муниципальном управлении // Урбанистика 2018 С. 55-63.; Захарова Т.И. Роль связей с общественностью в деятельности органов местного самоуправления // Вестник Хабаровского государственного университета экономики и права 2018 С. 67-78.; Калиниченко Л.А. Выбор и реализация приоритетов и стратегий развития регионов и муниципальных образований России: критерии результативности и ответственность органов власти и экспертов // Россия: тенденции и перспективы развития 2019 С. 536-540.; Леван Т.Ч., Дорохов Н.И. Муниципальное образование как субъект публичных и частноправовых отношений // Вестник Московского университета МВД России 2019 С. 26-38.

² Антипьев К.А., Лазукова Е.А., Разинский Г.В. Муниципальная власть и местные сообщества: особенности взаимодействий (к постановке из проблемы социологического исследования) // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки 2017 С. 118-130; Афонин М.В. Местное самоуправление и городское сообщество // Вестник Ярославского государственного университета. Гуманитарные науки. 2012. № 3. С. 158–162.; Гордеев С. С., Зырянов С. Г., Подопритор А.В. «Эффект колеи» в развитии социально-экономического пространства региона. Часть 1 «Эффект колеи» и локальный кризис в Челябинской области // Социум и власть. 2019. № 6 (80).; Гордеев С.С., Зырянов С.Г., Ситковский А.М. «Эффект колеи» в пространственном межмуниципальном развитии // Муниципалитет: экономика и управление 2019 С. 40-56.

³ Гаршина И.Ю., Макаров И.Н. Электронное правительство в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития // Ученые записки Тамбовского отделения РoСМУ 2019 С. 108-115.; Сулейманова Л.И. Проблемы оказания электронных услуг населению // Формула менеджмента 2018 С. 5-9.; Электронное правительство // Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова. – Саратов, 2018. – 73 с.

Цель исследования заключена в выявлении проблем и определения перспектив организации взаимодействия муниципальных служб с населением.

Для реализации поставленной цели необходимо нами решались следующие задачи:

- исследовались практики взаимодействия местного самоуправления и населения в современных условиях;
- определялись перспективы работы муниципальных служб с населением.

При подготовке работы использовался ряд нормативно – правовых актов, в том числе Конституцию Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изменениями и дополнениями от 14 марта 2020); Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с изменениями и дополнениями от 23 марта 2021); Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Основное содержание работы

Во введении обоснована актуальность исследования, охарактеризована степень ее разработанности, определены объект и предмет исследования, сформулированы цель и задачи исследования.

В первом разделе «Анализ конституционно - правовых основ взаимодействия местного самоуправления и населения» автор делает упор на Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 -ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» который меняет и вкладывает иное значение в термин местного самоуправления, где под органом местного самоуправления понимается избрание непосредственно гражданами и (или) образуемые представительным органом муниципалитета органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного уровня¹. Причины принятия данного закона являются ключевым моментом в ходе анализа основ взаимодействия местного самоуправления и населения.

Отмечается, что в муниципальное образование входят в обязательном порядке следующие органы самоуправления: местная администрация, представительный (выборный) орган (дума или совет), глава администрации. Администрация муниципального образования является исполнительным и распорядительным органом местного самоуправления, она наделена уставом данного образования, в котором прописаны её полномочия для решения вопросов местного значения и осуществления иных государственных полномочий, возложенных на основании принятых федеральных законов нашей страны и действующих субъектовых законов. Поскольку администрация является исполнительно-распорядительным органом, то она решает местные вопросы и отдельные государственные полномочия,

¹ Там же.

определенные с помощью федеральных, субъектов законов и других нормативно - правовых актов Российской Федерации, а так же имеет статус, а значит и права юридического лица. Как правило, структура местных администраций различна, но существуют такие однотипные органы, как комитеты (управления) финансов, ЖКХ, муниципальным имуществом. Рассматривая методологию администраций, мы выделим следующие параметры, от которых зависит изменение её структуры

На основании, того что глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципалитета и руководит муниципальным образованием (администрацией) на основании устава муниципалитета, рассмотреть деятельность главы муниципального образования, как руководителя администрации.

Отдельно анализируется движение по своей специфической «местной колее» с соответствующим отражением на эффективности развития и неизбежными экономическими и социальными последствиями. При этом исторически сформировавшаяся избыточно сложная структура административно-территориального деления регионов и отраслевой подход в структуре управления экономикой региона могут являться значимыми факторами усиления отрицательной составляющей «эффекта местной колее».

Во втором разделе «Выявление практик коммуникации в современных условиях» автор, в ходе анализа выбранной темы исследования, отмечает, что самая распространенная форма взаимодействия органов местного самоуправления с населением - это работа с обращениями граждан. Создание и функционирование института обращений - показатель того, что власть позволяет существенным образом организовать возможность участия граждан в управлении делами страны. Потенциальная возможность обращения лично или направления обращения в структуры власти понимается в качестве следствия права участия в управлении публичными делами, прописанного в Международном пакте о гражданских и

политических правах, а так же во многих других международных договорах по правам человека.

Институт обращений по самому существу всегда воздействует на работу органов государственной власти, почему и справедливо обоснование той части ученых, которые полагают, что институт обращений является формой, средством оказания влияния на решения и работу государственных органов и органов МСУ.

Право граждан на обращения выступает важнейшим конституционно-правовым способом защиты их прав и свобод. Помимо этого, данное право - абсолютно, неограниченно, неотчуждаемо для каждого человека.

Посредством направления в государственные органы и органы МСУ различного рода обращений гражданин выказывает в них свое отношение, к примеру, к политике власти или работе того или иного органа управления. Институт обращений граждан прямо выходит на организацию реализации гражданами их права на собрание, митинг, демонстрацию, шествие и пикетирование. Смысл указанных мероприятий заложен в привлечении внимания органов власти к любому социально значимому вопросу, часто по итогу указанных мероприятий его участники передают коллективные обращения с рядом требований, которые обязательно следует рассматривать данным органам, что показывает демократические тенденции в стране.

Обращение, которое поступило в орган МСУ или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, обязательно к рассмотрению. В случае необходимости организовывается его рассмотрение с выездом на место¹. Следует отметить актуальность такой формы анализа обращений, поскольку самыми распространенными сегодня являются вопросы, связанные с предоставлением жилья, эксплуатацией, а также ремонтом жилого фонда. Не отстают в актуальности и вопросы землеустройства, отражающие важнейшие

¹ Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 27 декабря 2018) // Собрании законодательства Российской Федерации от 8 мая 2006 г. N 19 ст. 2060.

потребности, а также приоритеты горожан¹.

По единому правилу письменное обращение, принятое в органе МСУ или должностным лицом в соответствии с их компетенцией, анализируется и направляется ответ в течение одного месяца с момента регистрации данного обращения.

В третьем разделе «Перспективы взаимодействия муниципальных служб с населением» поднимается тема того, что в условиях кризиса, снижения уровня жизни населения потребность во взаимодействии социума и власти еще более обостряется, так как отношения между ними становятся более обостренными, обнажаются социальные противоречия, которые смягчались в относительно благоприятные периоды. Понимание взаимных ожиданий властных структур и местных сообществ дает возможность не только прогнозировать некоторые формы активности и определять очаги вероятных конфликтов, а также их потенциальных носителей, но и сформировать концепцию социальной политики, направленной на стимулирование процедур активизации структур гражданского общества в субъекте РФ, обновление институтов муниципальной власти и развитие их кадрового потенциала. Ежедневная жизнь людей, так или иначе, прямо связана с поддержкой, разрешениями, консультациями, которые предоставляет муниципальная власть².

Ссылаясь на социологические исследования, автор указывает, что за последние два года около 67% граждан России обращались в орган местного самоуправления за получением услуги. И лишь 77,7% обратившихся граждан удовлетворены уровнем обслуживания. 32,3% граждан недовольны работой органов, оказывающих государственные услуги. Эти люди отмечали

¹ Хайруллина Н.Г., Курашенко И.А. Особенности взаимодействия органов местного самоуправления и населения // Вестник Челябинского государственного университета Выпуск № 24 (353) / 2014. - С. 18.

² Шпак Л.Л., Токмашева Ю.В. Мобилизационно - управленческий механизм взаимодействия муниципальной власти с местными сообществами // Вестник Томского государственного университета. 2015. № 399. С. 28.

этические нарушения в работе конкретных специалистов, нарушение этикета чиновником при приеме гражданина и т.д.¹.

По состоянию на 2018 год электронное правительство создало основные инфраструктурные составляющие и осуществляет операции в электронном виде по обеспечению передачи государственных и муниципальных услуг, включая:

- Единый доступ к государственным и муниципальным услугам (ЕПГУ), порталы госуслуг, работающие в субъектах Российской Федерации (РПГУ), официальные сайты и мобильные приложения;

- Единая система идентификации, аутентификации (ЕСИА), которая позволяет применять ID для доступа к различным службам, в том числе электронным службам по разным каналам;

- Единую систему межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), организующую взаимосвязь государственных органов и местного самоуправления в границах процессов предоставления электронных государственных услуг;

- Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП), дающую возможность получить информацию о задолженности перед федеральным бюджетом в формате «единого окна»;

- Федеральный реестр государственных и муниципальных функций (ФРГУ), который сформирован для контроля над оказанием населению сервисов и включает информацию обо всех госуслугах;

- Информационно - аналитическая система анализа качества госуслуг (ИАС МКГУ), позволяющая открыть совокупный доступ к информации об

¹ Братухин С.Д. Проблемы предоставления государственных услуг в России //Наука через призму времени. 2017. № 7(7). С. 146.

оценке уровня государственных и муниципальных услуг и механизмов разработки предложений по их улучшению¹.

Логично оказывается, что как на местное сообщество, так и на местное самоуправление до настоящего времени оказывает влияние советская политическая традиция, которая заключается в сохранении управленческого менталитета старого образца². С другой стороны, возобладание объектного подхода в управлении подкрепляется самими жителями, которые, формально относясь к тому или иному местному сообществу, не склонны к реально инициативным действиям, ожидая от органов власти решения своих вопросов. В этом выражается действие одного из главных препятствий для налаживания взаимодействия управляющих и управляемых – возобладание в обществе патерналистских настроений, имеющих социальные и исторические корни и приобретших свойства синдрома, пронизывающего всю полость социальных отношений, в том числе и фактически, и потенциально существующие сообщества и муниципальные управленческие системы³.

В заключении автором подводятся итоги бакалаврского исследования, формулируются основные выводы и намечаются направления дальнейших исследований заявленной проблематики.

Основной научной проблемой, разрешаемой в ходе исследования является существование сложного массива противоречий, ограничивающих поле возможного взаимодействия местных властей и местного населения, входящего в тот или иной тип местного сообщества. Главными проблемами отношений, создающих напряженность во взаимодействии этих двух

¹ Гаршина И.Ю., Макаров И.Н. Электронное правительство в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития // Ученые записки Тамбовского отделения РoСМУ 2019 С. 110.

² Афонин М.В. Местное самоуправление и городское сообщество // Вестник Ярославского государственного университета. Гуманитарные науки. 2012. № 3. С. 159.

³ Разинский Г.В. Молодежь: устойчивость патерналистского синдрома и перспективы его преодоления // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки. 2014. № 4. С. 62..

субъектов, являются, во-первых, отсутствие обоюдного доверия, отсутствие баланса интересов, недостаток результативных диалоговых форм, во-вторых, противоречие между требованиями, предъявляемыми к сотрудникам органов муниципального управления как к представителям указанных учреждений, и требованиями к ним от местного сообщества и, в-третьих, напряженность в отношениях непосредственно внутри каждого из субъектов.

Гражданское общество во многом и состоит из местных сообществ, понимающих, что решение многих вопросов зависит от них самих. Понимание этого приводит к необходимости или давления на муниципальную власть, или вступления с ней в конструктивный диалог. Развитые местные сообщества имеют возможность удовлетворять свои основные нужды через взаимодействие с муниципальной властью.

В качестве мер по оптимизации взаимосвязи доверия жителей и органов муниципальной власти, направленных на улучшение социального статуса властных структур в социуме, можно определить следующее:

- усовершенствование юридической базы работы органов муниципальной власти;
- создание механизмов нормативно - правового управления поведением муниципальных служащих;
- организация мероприятий, направленных на профессиональную подготовку и совершенствование профессионализма муниципальных служащих, включая развитие навыков результативной работы с людьми;
- работа с общественным мнением для формирования доверия жителей органам власти.

В вопросе поступательной работы по улучшению качества электронного взаимодействия муниципальных органов власти и населения, названные выше проблемы, находят свое разрешение, о чем свидетельствуют статистическая информация о существенном росте объема электронных услуг и высокой доле граждан, обладающих доступом к их получению.

В дальнейшем динамика поддерживалась увеличением количества государственных услуг, предоставляемых целиком в электронном виде, а также в воплощении государственных инициатив в сфере электронной коммуникации с населением. В целом, главные идеи Концепции развития механизмов оказания государственных и муниципальных услуг в электронной форме успешно исполняются, но важно обратить внимание на развитие ряда задач:

- расширение функций единого личного кабинета (ЕЛК);
- увеличение уровня компьютерной грамотности граждан и ИКТ компетенций государственных и муниципальных служащих;
- исполнение механизма взаимодействия каналов доступа для оказания услуг, при котором оформление заказа, контроль над его исполнением и получение результатов услуг может осуществляться с использованием разных каналов доступа;
- предоставление электронных услуг на всей территории России по месту жительства человека;
- обеспечение способов проактивного информирования людей об их правах на оказание государственных услуг (проактивная модель), а также применение механизма комплексного получения в электронном виде услуг в различных жизненных ситуациях;
- сокращение количества документов, которые необходимо предоставлять лично гражданином при получении услуги.

В приложении бакалаврской работы представлены субъекты и институты стратегического развития муниципального образования, а также интересы и потребности субъектов развития муниципального образования.