

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования

«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра истории, теории и прикладной социологии

**ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЩЕСТВЕННОМ  
МНЕНИИ ГОРОЖАН**

(автореферат бакалаврской работы)

студента 4 курса 411 группы  
направления 39.03.01 – Социология  
социологического факультета  
Тарасенко Даниила Юрьевича

Научный руководитель

доктор социологических наук, профессор \_\_\_\_\_ Д.В. Покатов

подпись, дата

Зав. кафедрой

доктор социологических наук, профессор \_\_\_\_\_ Д.В. Покатов

подпись, дата

Саратов 2021

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Практически все исследователи в области местного самоуправления современной России отмечают, что существует разрыв между декларируемой российским законодательством необходимостью в полной мере представлять интересы жителей муниципальных образований органами местного самоуправления и реальной ситуацией, в которой не учитывается общественное мнение населения по актуальным вопросам территориального развития. Такая ситуация приводит к отсутствию взаимного доверия между институтами государственной власти и населением. Возникает своеобразный замкнутый круг - власть не в полной мере представляет интересы местного сообщества, а население, в свою очередь, не предпринимает никаких действий в поддержку решений местных властей, в том числе отказываясь от участия в муниципальных выборах. Однако нельзя не признать того факта, что внимание органов государственного управления и местного самоуправления к общественному мнению в последние годы значительно усилилось. Все это, без сомнения, актуализировало обращение к изучению роли органов власти в общественном мнении саратовцев в настоящее время.

Местное самоуправление является частью гражданского общества. Оно реализуется в пределах муниципальных образований и включает в себя элементы самоорганизации населения для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения. Оно обеспечивается во взаимодействии органов местного самоуправления с населением. Это взаимодействие является важным элементом системы социальных взаимодействий.

Проблемная ситуация заключается в том, что конституционное разделение публичной власти, признание местного самоуправления в качестве одной из самостоятельных форм народовластия входит в противоречие с реальным состоянием организации деятельности граждан и соответствующих

органов самоуправления определенной территорией. Происходит значительная задержка с реализацией законодательно закрепленных положений о самоуправлении.

Местное самоуправление является частью гражданского общества. Оно реализуется в рамках муниципальных образований и включает в себя элементы самоорганизации населения для самостоятельного и ответственного решения местных вопросов. Практика показывает, что успешность внедрения местного самоуправления в решающей степени зависит от отношения к нему со стороны граждан, непосредственно выражающегося через общественное мнение.

**Степень научной разработанности проблемы.** Первоначальные теоретические представления о местном самоуправлении сформировались под влиянием либеральных воззрений на роль государства, нашедших отражение в философии Дж. Локка, работах А. де Токвиля, Дж. С. Милля. В дальнейшем понятие местного самоуправления так или иначе сопоставлялось в теоретической мысли с понятием государства, что в значительной степени предопределило внимание и интерес к феномену местного самоуправления со стороны юридической и политической науки.

Первые серьезные теоретические разработки понятия местного самоуправления за рубежом связаны с именами Э. Мейера, О. Лабанда - разработка теории свободной общины, О. Ресслера, О. Гирке (общественная теория самоуправления), Л. Штейна, Р. Гнейста (государственная теория самоуправления).

В России изучением местного самоуправления занимались А. Д. Градовский, А. А. Васильчиков, Н. М. Коркунов, В. П. Безобразов. В их работах содержится богатый исторический, описательный материал и сравнительный анализ практики местного самоуправления в России и за рубежом.

Местное самоуправление рассматривается и как социальная практика, постоянно находящаяся в процессе конструирования значимых ценностей, норм, установок. Подобный подход характерен для представителей

социокультурного (социально-антропологического) направления исследований (Ю.Н. Соловарова, Е.Р. Ярская-Смирнова), анализирующих социокультурный контекст местного самоуправления.

Рассматривая местное самоуправление, исследователи акцентируют внимание на выявлении ключевых особенностей и тенденций его реформирования, определении проблем и перспектив двухуровневой модели местного самоуправления (А.А. Возьмитель, М.Р. Зазулина, Г.П. Зинченко, П.И. Куконков, Ж.Т. Тощенко). Становление и развитие местного самоуправления основано на самоорганизации территориальных общностей, которые рассматриваются исследователями в качестве субъекта самоуправления (В.Н. Лазарев, Т.И. Макогон, М.Ю. Мартынов). Важные аспекты внимания социологов – формы и методы участия населения в социально-политических процессах локального уровня, проблемы развития территориального общественного самоуправления (Е.Н. Гоголева, А. Н. Неустроев).

Ученые, работающие в рамках социально-политического направления исследований (А.Е. Балобанов, Ю.Н. Дорожкин, М.И. Либоракина, Р.В. Петухов, Н.М. Великая Л.И. Никоновская, В.Н. Якимец), анализируют местное самоуправление как институт гражданского общества, изучают проблемы взаимодействия органов самоуправления с гражданами, их объединениями и государственными структурами.

Также рассмотрением данной тематики занимались и региональные исследователи (Л. С. Аникин, Г. В. Дыльнов, О. С. Скороходова и др.).

Таким образом, хотя проблематика местного самоуправления была представлена в работах многих авторов, но изучена она все ещё недостаточно, что во многом предопределило выбор данной темы исследования, его объект, предмет, цель и задачи.

**Объект исследования** – городское население в возрасте от 18 до 65 лет.

**Предмет исследования** – органы местного самоуправления в общественном мнении городского социума.

**Цель исследования** – рассмотреть особенности, социальные факторы и детерминанты формирования мнения жителей областных центров о деятельности органов местного самоуправления.

**Задачи исследования:**

-проанализировать понятие и признаки местного самоуправления в системе государственного устройства;

-дать характеристику подходов к рассмотрению местного самоуправления в классической и современной социологии;

-выявить социальные факторы и условия, влияющие на отношение горожан к деятельности органов местного самоуправления;

-определить причины и дать характеристику особенностям формирования положительного или негативного общественного мнения о местном самоуправлении.

**Эмпирическая основа исследования:** материалы статистических сборников Росстата за период с 2014 по 2020 год, нормативно-правовые акты: Европейская Хартия местного самоуправления, Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 г., федеральный закон РФ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317, постановление губернатора Астраханской области от 10.02.2009 № 49, закон Саратовской области 09.02.2002 № 71-З СО, результаты исследований общественного мнения в отношении деятельности органов местного самоуправления, проведенные рядом социологических центров (ВЦИОМ, ФОМ), отдельными учеными (Майкова Э.Ю., Симонова Е.В., Гайнанов Д.А., Мерсиянова И.В.), результаты авторского социологического исследования «Оценка органов местного самоуправления жителями г. Саратов», проведенного методом

анкетирования по квотно-территориальной выборке в городе Саратов. Объем выборки равен 200 горожан, критерии отбора: пол, возраст, место жительства.

**Структура работы.** Бакалаврская работа состоит из введения, трех разделов, заключения, списка использованных источников и приложения.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновывается актуальность темы исследования, раскрывается степень её разработанности, определяются объект и предмет исследования, ставятся цель, задачи, определяется эмпирическая основа исследования.

**В первом разделе бакалаврской работы «Местное самоуправление как предмет социологического анализа»** рассматривается ряд теоретических воззрений и концепций, раскрывающих и анализирующих понятие «местное самоуправление».

В науке нет единого мнения относительно содержания термина «местное самоуправление», так как существует множество интерпретаций объекта, субъекта, роли и функций данного института.

Также, так как в результате эволюции понимания местного самоуправления данную концепцию сменяет общественная теория самоуправления (Т. Джефферсон, А. де Токвиль, Дж. С. Милль, Г. Еллинек, О. Мейер) она также рассматривается в работе. Данные ученые считали самоуправление явлением не государственным, а выражающим только местные интересы, в компетенцию которого входило решение местных вопросов. Выделяется суть данного подхода - предоставление местному обществу самому ведать своими общественными интересами, без каких-либо вмешательств со стороны государства.

Благодаря работам немецких ученых Р. фон Моля и О. Гирке была проанализирована «хозяйственная» теория. И рассмотрено их толкование роли и зоны ответственности общины в самоуправлении.

Также важную роль в теоретической разработке понятия местное самоуправление сыграла государственная теория самоуправления, возникшая во второй половине XIX века, поэтому были рассмотрены причины её распространения и главные идеи, выдвигаемые основоположниками теории – Лоренцом Штейном и Рудольфом Гнейстом.

Затем были рассмотрены работы и идеи отечественных ученых. Так было рассмотрено определение Н. И. Лазаревского, данное им местному самоуправлению – «децентрализованное государство, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивали тесную связь органов местного государственного управления с данной местностью и населением». Здесь находит отражение мысль о том, что местное самоуправление, будучи изначально предоставляемым гражданам государством, выступает связующим звеном между государственными структурами и местным населением, и выделена отражаемая в нем связь между государственными структурами и местным населением. И раскрыто определение А. Д. Градовского, видевшего в местном самоуправлении один из видов распределения власти и считавшего его результатом разнообразных интересов, которые не могут быть удовлетворены деятельностью центрального правительства. Данное определение характеризует внутреннюю сущность местного самоуправления, в основе которой лежат местные интересы и потребности.

Для лучшего понимания содержания местного самоуправления были использованы определения, данные в Федеральном Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации № 131-ФЗ» и ратифицированной Европейской Хартии местного самоуправления, в которой прописано не только определение местного самоуправления, но и закреплены его основные принципы, которые также были проанализированы.

Также, так как теории местного самоуправления тесно связаны с концепциями гражданского общества были рассмотрены работы Т. И. Заславской и З. Т. Голенковой. Проанализировав их работы, был получен вывод о том, что гражданское общество можно рассматривать как основу социальной активности граждан, в том числе, как основу совершенствования самоорганизации и самоуправления в обществе.



**Во втором разделе «Особенности репрезентации органов местного самоуправления в общественном мнении городского населения»** рассматривается понятие общественного мнения и важность его исследования в отношении оценки деятельности органов местного самоуправления.

Кроме того, отмечается важность системного подхода к формированию и изучению общественного мнения в муниципальных государственных институтах и последствия, которые возникают вследствие отсутствия мер его изучения.

Далее рассматриваются особенности репрезентации органов местного самоуправления в общественном мнении населения двух городов - областных центров, г. Саратова и г. Астрахань. Выбор данных городов был сделан не случайно, во-первых, Саратов является одним из самых типичных городов по статистике, его показатели во многом совпадают со средними по стране. Два этих города являются областными центрами, крупнейшими по численности населения городами, близкими территориально и со схожим уровнем ВВП и распределением производства. Также Астрахань имеет много общих черт устройства города, населения с Саратовом и в ней на протяжении последних 5-ти лет проводится опрос общественного мнения по поводу оценки горожанами работы местного самоуправления.

Приводятся данные по авторскому исследованию, проведенному в январе - апреле 2019 года, «Оценка органов местного самоуправления в общественном мнении жителей г. Саратова», в ходе которого методом анкетирования было опрошено 200 жителей города Саратова по квотной бесповторной выборке (квотами выступили пол, возраст и район проживания респондентов).

Подобное исследование было проведено и в Астрахани в феврале – марте 2019 года. Основным методом проведения социологического опроса являлось интернет-голосование, в нем участвовало 458 жителей города Астрахани.

Целями опроса являлись: оценка уровня удовлетворенности населения г. Астрахань получаемыми услугами в сфере транспортного, дорожного и жилищно-коммунального хозяйства, а также эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления.

По результатам проведенного исследования, можно сделать вывод о том, что граждане в целом, удовлетворены работой органов местного самоуправления. Не удовлетворены граждане только качеством автомобильных дорог в городе (61,3%). Также частично удовлетворены граждане качеством транспортных услуг в городе (32,1%).

**В третьем разделе «Факторы и условия, детерминирующие оценки горожанами деятельности органов местного самоуправления (на примере г. Саратова)»** анализируются факторы, оказывающие воздействие на мнение граждан и имидж муниципальной власти в глазах населения.

По результатам проведенных исследований были сделаны выводы о том, что в целом отношение горожан к деятельности городских органов власти весьма сомнительное и спорное. Жители города в целом довольно негативно относятся к деятельности органов местного самоуправления.

Было выявлено, что в течение долгого времени эта оценка формировалась на опыте того, что интересы и мнение граждан фактически не учитывались, а улучшение качества жизни играло второстепенную роль. Уровень доверия горожан крайне низок по отношению к руководству города.

Также одной из основных причин, сдерживающих развитие местного самоуправления в настоящее время, является непонимание населением сущности и значения муниципальной власти. Несмотря на то, что широкие слои населения много слышали о "местном самоуправлении", принципы его формирования и функционирования для большинства российских граждан остаются неясными.

Сделан вывод о том, что пассивность граждан в решении вопросов местного значения обусловлена не органической неспособностью россиян к

свободе и ответственности, а тем, что местное самоуправление не стало для них "органом государственной власти, созданным населением для решения своих проблем", а также тем, что люди "не знают, в каких формах и на каком уровне возможно участие" в управлении государством.

Таким образом, был сделан вывод, что залогом успеха и эффективности деятельности органов власти является разработка системы учета этих потребностей, их важности для населения, а также оперативного реагирования на пожелания жителей города. Именно поэтому в целях эффективной оценки социально-экономической и политической ситуации следует организовать постоянный мониторинг деятельности городских властей и общественного мнения по важнейшим вопросам развития и жизни города.

**В заключении** подводятся итоги исследования, формулируются основные выводы, даются рекомендации.

**В приложениях** представлен инструментарий исследования (анкеты по теме исследования).

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Местное самоуправление изначально было рассмотрено сквозь призму понятия «самоуправления», которое исторически является более ранним. Был осуществлен анализ следующих концепций самоуправления: теория свободных общин, общественная теория самоуправления, «хозяйственная» теория, государственная теория местного самоуправления, концепция «общественного правления». Исходя из обоснования данных теорий, мы убедились в том, что природа местного самоуправления имеет диалектический характер: с одной стороны, муниципальная власть — ветвь государственная, навязывающая свою волю, а с другой — ветвь общественная, наиболее полно учитывающая нужды и потребности населения. Данное обстоятельство привело к отсутствию однозначного понимания природы местного самоуправления и отсутствию в современной науке универсального подхода к идентификации явления.

Были рассмотрены особенности репрезентации органов местного самоуправления в общественном мнении населения. Для анализа были выбраны два города – Саратов и Астрахань. Чтобы определить необходимые факторы, влияющие на отношение граждан к органам местного самоуправления, было проведено авторское социологическое исследование методом анкетного опроса в г. Саратове и интернет-голосование в г. Астрахань.

Выводы, сделанные в ходе исследования в Саратове, позволяют говорить о том, что большинство горожан проявляют негативное отношение к работе органов власти, так как деятельность городских органов власти либо не проводится совсем, либо не заметна, что негативно сказывается на мнении о власти. Во многом это связано с непопулярными решениями органов власти в отношении решения экономических и социальных проблем. Что касается г. Астрахань, население участвовало в анкетировании с применением IT-технологий на портале органов государственной власти Астраханской области «[www.astrobl.ru](http://www.astrobl.ru)». Выборка исследования составила 458 жителей города Астрахань от 18 лет. По результатам проведенного исследования, можно

сделать вывод о том, что граждане в целом удовлетворены работой органов местного самоуправления. В основном они, однако, не имеют возможности влиять на деятельность местного самоуправления, их мнение остается не услышанным. В свою очередь сами муниципальные органы не заинтересованы в работе с населением и получении обратной связи для улучшения своей работы, что понижает уровень доверия горожан к органам местного самоуправления и негативно сказывается на имидже власти.

Современная практика функционирования органов местного самоуправления в Российской Федерации свидетельствует о наличии ряда неблагоприятных тенденций, в числе которых: многочисленные «барьеры недоверия» граждан к органам власти; преобладание субъективистских, протекционистских и корпоративных начал в решении кадровых вопросов и недостаточная сформированность нравственно-профессиональной культуры; отсутствие должной компетентности муниципальных служащих в отношении технологий взаимодействия с населением и др.

Подводя итог можно с уверенностью говорить, от того, насколько полно и своевременно будут удовлетворены интересы и потребности жителей, зависит мнение граждан об органах местного самоуправления, муниципальных служащих, к которым они обращаются, и которые в силу своих должностных обязанностей должны заниматься решением их социальных проблем.

Однако, как показывает практика, контакты граждан с представителями органов местной власти не всегда способствуют формированию у населения положительного отношения к органам местного самоуправления, укрепляют к ним доверие. Используя данные нашего исследования, сегодня их можно назвать неустойчивыми, колеблющимися между позитивными и негативными оценками.

Таким образом, удовлетворенность жителей города является источником важной управленческой информации и при правильном использовании может оценивать как наиболее агрегированную картину условий жизни в городе, так и

профессиональную компетентность конкретного муниципального служащего. Оценка муниципальных органов власти без учета мнения горожан не может считаться полноценной и комплексной, так как именно качество жизни в городе в субъективном понимании жителей является конечной целью их деятельности. Механизмы встраивания итогов социологических опросов в систему оценки результативности муниципальных органов власти, отражают возможные подходы совмещения видения жителей и чиновников одних и тех же аспектов жизни в городе.