

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования

«Кемеровский государственный университет»

СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

Кафедра социологических наук

Григорик Никита Николаевич

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ:  
ОЦЕНКА НАСЕЛЕНИЕМ**

Автореферат магистерской диссертации

по направлению подготовки 39.04.01 Социология  
направленность (профиль) подготовки «Социология управления»

Научный руководитель:  
канд. социол. наук, доцент  
Орлова А. В.

Рецензент:

Кемерово 2020

Работа выполнена на кафедре социологических наук  
Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения  
высшего образования «Кемеровский государственный университет»

Научный руководитель:

Кандидат социологических наук, доцент

**Орлова Анна Владимировна**

Рецензент:

Защита состоится «29» июня 2020 г. в Кемеровском государственном  
университете по адресу: 650043, г. Кемерово, пр-т Советский 75

## Общая характеристика работы

Одной из наиболее острых проблем в социологии является взаимодействие местных сообществ и муниципальных органов власти. Благодаря сотрудничеству этих двух элементов происходит работа механизма управления и развития территорий. В нашей стране наиболее доступным для населения уровнем власти является именно муниципальный, призванный обеспечить возможность самостоятельного и независимого управления территорией. Он отличается своей локальностью, территориальной компактностью, высокой интенсивностью межличностных взаимодействий и коммуникаций, обширными социальными связями.

Российское общество за несколько десятков лет своего существования значительно «выросло» и сформировала определенную систему потребностей и запросов, которая опосредует качественно новый политический порядок. Однако наблюдающееся торможение и падение экономического роста, некомпетентное государственное и муниципальное управление, всепоглощающая коррупция говорят о том, что нынешняя социальная и политическая ситуация в стране и на местах не способна обеспечить устойчивое и положительное развитие страны. Поэтому актуальными становятся исследования возможностей включения и привлечения населения в процессы управления, в том числе через возможность прямой оценки деятельности всех уровней власти, в особенности муниципальных органов, являющимися наиболее доступными для россиян.

Публичное и политическое участие граждан является важным механизмом контроля и совершенствования управления как государством, так и отдельными территориальными образованиями (муниципалитетами). Человек становится «индикатором» качества работы управленцев и чиновников, что должно создавать результативную систему взаимодействия двух субъектов этой политической и социальной конструкции.

Проблемы существования муниципальной власти, ее полномочий, отношений с населением интересуют умы ученых и исследователей довольно долгое время. Это объясняется огромным потенциалом местного самоуправления как наилучшей формой организации управления территориями. Комплексность и широта возникающих проблем обуславливает интерес к их изучению не только социологов, но и представителей других наук, среди которых можно отметить политологов, экономистов, историков, юристов, философов и т. д.

Изучением отечественного опыта управления на местах до революционных перемен в нашей стране занимались такие ученые, как А. И. Васильчиков, А. А. Кизеветтер, Н. М. Коркунов, Н. А. Рожков, М. И. Свешников, З. Г. Френкель и др. Советский период представлен такими деятелями как М. П. Банных, Г. В. Барабашев, А. К. Конев, Б. Н. Ставоржинский, М. Г. Кириченко, Н. Т. Савенков. В период 60х-80х годов проблему изучали И. А. Азовкин, Ю. Е. Волков, М. В. Глазырин, Г. Е. Зборовский, Ж. Т. Тощенко, С. Ф. Фролов, О. И. Шкаратан, В. А. Ядов и др. На современном этапе можно выделить таких ученых как К. А. Антипов, Е. Н. Гоголева, А. М. Киселева, И. В. Мерсиянова, Е. Н. Пясецкая, Г. И. Рузавин, Ю. В. Филипов.

**Проблемная ситуация.** Диалог органов муниципальной власти и населения позволяет получать и анализировать информацию, которая необходима для принятия оптимальных решений, способствует совершенствованию взаимодействия двух сторон. Но проблема современных условий в том, что формализм отношений и взаимодействий между рассматриваемыми субъектами приводит к ситуации, когда обратная связь не функционирует должным образом. И в этой ситуации виноваты обе стороны: либо у населения отсутствует мотивация, либо власть не уделяет внимание нуждам людей. Созданные для галочки механизмы скрывают под собой пласты сбоев и напряженностей, которые прямо и косвенно влияют на благополучие городов.

На практике часто возникают ситуации, когда равноправность участников подвергается сомнению, нарушению. Равенство участников рушится в силу разного понимания ситуации, нежелания одних признавать значимость других, отсутствия стремления и мотивации к налаживанию диалога между сторонами. Власти нацелены на взаимодействия с более организованными группами людей, объединениями.

С другой стороны, сами жители не считают нужным обращаться за помощью в органы местной власти, тем самым отказываясь от возможности участия в диалоге с ними и налаживания доверительных отношений. Причины могут быть разные: люди не знают, что власти могут решать определенные проблемы, связанные с их жизнедеятельностью, простое нежелание обращаться к органам власти, разные представления о существующей проблеме и т. д. Часто в нашей стране граждане направляют запросы в областной или федеральный уровень.

**Проблема** заключается в том, что существующая система оценки и коррекции с ее помощью результатов работы глав муниципалитетов и остальных органов власти не отражает реальной возможности, во-первых, повлиять на их действия, а во-вторых представляет собой систему абстрактных показателей, не способствующих улучшению качества жизни населения и дающие возможность региональной власти прямого контроля над муниципальной, что нивелирует самостоятельность данного уровня и сосредоточенность исключительно на проблемах территории, переключая внимание на нужды всей области. Это особенно заметно в городах, являющихся столицами областей, где губернаторы затмевают собой глав муниципалитетов.

Как можно увидеть, в сфере сотрудничества местной власти и жителей существуют серьезные проблемы, требующие мер для своего решения. Развитие отношений может быть только в результате взаимного сотрудничества, основанного на желании обеих сторон участвовать в данном процессе. В таком случае оценка действий органов местной власти

населением будет иметь наиболее объективный характер, включая не только установленные «сверху» критерии и показатели, но мнение, желания и потребности населения, что даст возможность корректировки осуществляемых органами муниципальной власти действий.

**Объектом** данного исследования являются муниципальная власть.

**Предмет исследования** – взаимодействие органов муниципальной власти с населением.

**Цель работы:** изучение оценки деятельности муниципальных органов власти населением.

Для реализации поставленной цели необходимо решить следующие **задачи:**

- 1) изучить муниципальные органы власти как субъект управления территорией;
- 2) описать формы взаимодействия муниципальных органов власти и населения;
- 3) охарактеризовать существующие критерии оценки муниципальных органов власти;
- 4) выявить оценку деятельности муниципальных органов власти города Кемерово населением.

**Гипотезы исследования:**

- Муниципальные органы власти города Кемерово не принимают во внимание оценку их деятельности населением при принятии и осуществлении управленческих решений.
- Оценка населением деятельности муниципальных органов власти может использоваться для оптимизации управленческого процесса.

Для проведения и реализации нашего исследования мы будем использовать следующие **методы:** вторичный анализ данных, анкетный опрос, полуструктурированное интервью (экспертный опрос), а также анализ сайта администрации города Кемерово (раздел «Виртуальная приемная»), новостного сайта «VSE42.ru» и социальной сети «ВКонтакте».

**Эмпирическая база** исследования сложилась из вторичного анализа результатов исследования, осуществленного кафедрой социологических наук Кемеровского государственного университета в марте 2019 года, посвященного изучению оценки общественных инициатив и социальной активности населения; полужформализованного интервью (экспертного опроса), в котором приняли участие главы домов, улиц, территориальных общественных самоуправлений города и анализа обращений жителей Кемерово на официальном сайте администрации города, проведенных в апреле 2018 года для изучения взаимодействия жителей и органов муниципальной власти.

А также исследования, осуществленного в феврале-апреле 2020 года на территории города Кемерово. Был использован анкетный опрос, нацеленный на изучение непосредственной оценки деятельности муниципальных органов власти города Кемерово. В исследовании применялась стихийная выборка, такая ее разновидность как отбор «первого встречного». Выборочная совокупность – население города Кемерово от 18 лет и старше. Объем выборки составил 150 человек, из которых 63 человека (42 %) были мужчинами, а 87 человек (58 %) – это женщины. По возрастным особенностям можно сказать, что 27 человек или 18 % принадлежат группе от 18 до 24 лет, 20 человек (13,3 %) принадлежат группе от 25 до 29 лет, 29 (19,3 %) – 30-39, 25 (16,7 %) – 40-49, 27 человек (18 %) принадлежит группе 50-59 и 22 человека или 14,7 % к возрастной группе «60 и старше». Кроме того, был проведен анализ данных, представленных на новостном сайте «VSE42.ru», который освещает жизнь в Кузбассе, и официальной страницы главы города в социальной сети «ВКонтакте», чтобы сравнить официальную позицию мэра и мнение жителей.

В качестве **теоретического подхода** в исследовании использовался структурно-функциональный подход (Т. Парсонс, Р. Мертон). В рамках данной концепции любой элемент структуры обязан быть функциональным, приносящим пользу, выполнять задачу. Муниципальные органы власти, как и

население, являются составными частями, элементами общей системы местного самоуправления локальной территорией, обладающие собственной функциональной значимостью.

**Степень научной новизны** определяется полученными результатами относительно муниципальных органов власти города. Собранные данные позволили выявить мнение и оценку населения, а также наиболее проблемные зоны, влияющие на устойчивое развитие Кемерово и социальное благополучие жителей.

**Практическая значимость** исследования состоит в комплексной оценке населением деятельности органов муниципальной власти. Данные результатов проведенных исследований позволили детально изучить картину взаимодействия населения города Кемерово с местной властью, выявить противоречия, а также разработать практические рекомендации для муниципальных органов по работе с населением как способ налаживания двусторонних отношений в рамках развития и повышения благоустройства территории.

**Ключевые слова:** взаимодействие, муниципалитет, муниципальные органы власти, население, обратная связь, оценка, управление.

Магистерская диссертация состоит из введения, двух глав с параграфами, заключения, списка использованных источников и литературы, трех приложений, изложена на 119 страницах, включает 11 рисунков. Список использованных источников составляет 70 наименований.



## Содержание диссертации

**Первая глава «Муниципальные органы власти как субъект управления территорией»** состоит из двух параграфов. В параграфе 1.1 раскрывается сущность понятий «власть», «муниципальная власть», соотносятся между собой понятия «местное самоуправление» и «муниципальная власть». Описываются отличия муниципальных органов от государственных, определяется самостоятельность первых, а также формы взаимодействия последних с муниципалитетами. Дается характеристика муниципального уровня власти как основной ячейки, характеризующей местное самоуправление территорией. Показаны особенности города Кемерово, а также влияние статуса административного центра на восприятие жителями органов муниципальной власти.

В параграфе 1.2 рассматриваются вопросы полномочий муниципальных органов власти, принципы, на основе которых выстраивается их деятельность, а также формы и особенности их взаимодействия с населением по поводу реализации их права на самоуправление.

**Вторая глава «Население в структуре управления муниципалитетом»** включает в себя три параграфа.

В параграфе 2.1 отражены возможности населения в сфере самоуправления территорией муниципалитета, описаны направления их деятельности. Проанализировано влияние самоорганизации на развитие территории, возможность адаптации к постоянно меняющимся условиям, а также на деятельность муниципальных органов власти, что в совокупности способствует развитию гражданского общества и общественной инициативы. Выявлены положительные и отрицательные стороны самоорганизации населения.

В параграфе 2.2 выявлена необходимость внутреннего контроля действий муниципальных органов власти населением. Показано, что такая

ответственность перед населением способствует росту уровня и качества жизни внутри муниципалитета. Существующая система оценки результативности глав городов и других органов власти была подвергнута анализу, который выявил недостаточность существующих критериев и показателей для полноценной системы оценки, способной качественно повлиять на работу данного субъекта управления территорией. Показаны недостатки, осложняющие функционирование рассматриваемого механизма контроля, а также некоторые элементы и индикаторы, которые необходимо включить для раскрытия потенциала данной системы.

*В параграфе 2.3* представлены результаты исследования, посвященного изучению оценки населением действий муниципальных органов власти на территории города Кемерово. Анкетный опрос выявил недовольство жителей города работой муниципалитета, что подтвердил и анализ обращений людей на новостной сайт, где публикуются мнения граждан относительно ситуации в городе. Изучение видеообращений мэра города Кемерово выявило ориентацию на достижение заданных государством показателей результативности и зависимость от решений губернатора Кемеровской области.

**Заключение.** Отношения между муниципальными органами власти и населением являются отражением качества и уровня жизни в рамках отдельно взятого муниципалитета. Однако современные формы взаимодействия между ними нуждаются в кардинальном пересмотре. Существующие механизмы государственного и муниципального управления оторваны от реальных потребностей людей и сообществ в деле осуществления социальных и политических реформ внутри страны. Общество не стоит на месте, и уже «повзрослевшие» запросы этих граждан вышли на совершенно новый, качественный этап, чем в самом начале пути Российской Федерации как нового государства.

Муниципальный уровень был ответом, с одной стороны, на возможность и запрос жителей на местах на осуществление

самостоятельного развития, а с другой – попыткой создать систему бюрократического контроля через отчетность муниципалитета перед региональными властными структурами, являющимися непосредственной формой государственной власти. Несмотря на это, данный уровень является основной территориальной ячейкой, характеризующей местное самоуправление, а взаимодействие муниципальной и государственной власти происходит на таких принципах, как законность, сочетание интересов власти и населения, самостоятельности в пределах установленных полномочий, добровольности заключения договоров и соглашений, взаимной ответственности и т. д.

Функции данного уровня власти заключаются в осуществлении управления пространством муниципального образования и регулированием вопросов местного значения. К числу полномочий муниципалитета можно отнести формирование и исполнение местного бюджета, управление муниципальным имуществом, решение вопросов, связанных с жизнеобеспечением населения, разработка и исполнение программ социально-экономического развития, регулирование деятельности организаций и объединений внутри территории и т. д.

При взаимодействии с властью и самоуправлении территорией становится важным процессы самоорганизации, а также участие в них людей. Под самоорганизацией понимается инициативный, самодеятельный способ и результат упорядочения отношений и связей субъектов друг с другом и внешней средой. Конечно, «отдельный человек» при диалоге с муниципалитетом не должен быть забыт и исключаться из поля внимания, наоборот, стать значимым источником информации для корректировки деятельности властных органов. Однако наибольшего эффекта можно добиться при взаимодействии с организованными и самостоятельными группами, которые могут нести ответственность за собственную территорию и грамотно представлять свои требования.

Вопрос внутреннего контроля за муниципальными органами власти, возможности общественного аудита становится важнейшей процедурой регуляции и достижения необходимых результатов социально-экономического развития муниципальных территорий, входящих в состав нашей страны. Это создает мостик между властью и гражданами, становясь действенным инструментом непрерывной обратной связи. Система деятельности власти должна иметь возможность оценивания потребителями этих услуг (населением) и носить открытый для критики и предложений характер.

Действительно, государственная власть прописала такую возможность. Был разработан ряд критериев, по которым можно судить о том, насколько органы муниципальной (и не только) власти являются результативными. Они понятны и прозрачны для людей, даже отражают некоторые социально-значимые критерии, однако ограничиваются лишь количественной оценкой рейтинга этих органов, складывающимся из протяженности автомобильных дорог или числа субъектов малого и среднего предпринимательства. Стороной обходят многие важные элементы, например число положительных исходов обращений граждан, реакция на эти обращения, скорость предоставлений услуг, коррупционная составляющая, созданная инфраструктура, уровень жизни населения, дистанция между органами муниципальной власти и населением и т. д. Нет представительного мнения жителей города, которое было бы получено путем применения правильной методологии сбора данных.

Данная ситуация значимо влияет на оценку работы муниципальных органов власти. По результатам нашего исследования, все действующие в городе органы оцениваются ниже среднего при соответствующем уровне доверия. Власть в представлении жителей не справляется со своими прямыми обязанностями, а люди не видят решения проблем в течении многих лет. Люди подавлены низким уровнем жизни и финансовыми проблемами.

Зависимость от структур региональной власти лишь усугубляет существующие проблемы.

В результате сравнения двух источников информации о деятельности власти, мы пришли к выводу, что власть действует исключительно в рамках реализации заданных государством показателей и плановых проверок, которые не несут значимого положительного эффекта. Наблюдается «адресная помощь», которая не может дать необходимого эффекта.

Конечно, идеальное положение дел представляет собой «долгоиграющие», постоянно действующие объединения, рабочие и инициативные группы, действующие на благо общественного и локального развития. Однако в городе наблюдается отчужденность и власти от населения, и людей от этих органов. Каждый занимается собственными проблемами. Мешает объединению и сплочиванию в коллективы отсутствие людей, способных возглавить и повести, активистов и лидеров мнений. Жители сами не хотят объединяться и не готовы к взаимодействию на паритетных условиях с властью. Вторая сторона отношений использует ситуацию с своих интересах, налаживая одностороннюю коммуникацию для подкрепления собственных инициатив.

Однако становится заметен тот факт, что сейчас практики самоорганизации входят в повседневность, становятся не чем-то необычным и непонятным, а обычным делом, на уровне домового или уличного уровня ко-операции в результате поддержки властью, обнадеживает и дает повод задуматься о том, что в будущем может развиваться положительная тенденция данного направления общественной активности.

Первая гипотеза нашего исследования была подтверждена лишь частично. Органы муниципальной власти обращают внимание на мнение население при принятии важных управленческих решений, однако только в рамках тех параметров и критериев, которые заданы Федеральными Законами и президентскими указами. В сущности, они отражают только часть необходимых показателей, не способных охватить весь спектр

потребностей и нужд людей. Ориентация только на «выполнение плана по цифрам» ограничивает поле внимания рассматриваемых органов и заставляет концентрироваться на конкретных действиях, которые, зачастую, не могут решить проблемы и потребности населения.

Вторая гипотеза подтвердилась полностью. Мнение жителей и их оценка может стать ключом к реализации потенциала и самостоятельности муниципального уровня власти, а также инструментом оптимизации процесса управления территорией за счет экспертных советов, общественного аудита и независимых социологических исследований оценки деятельности органов муниципальной власти населением.

Рассмотрев упомянутые выше обстоятельства взаимодействия местных сообществ и жителей с муниципальными органами власти, сформулируем основные направления совместных действий наших субъектов, в которых могла бы полноценно раскрыться идея паритетного диалога и совместных действий для повышения качества и уровня жизни в локальных муниципальных образованиях:

- повышение мотивации и заинтересованности во взаимодействии властных структур муниципалитета с жителями и их объединениями в рамках инициативных и рабочих групп, экспертных советов, дискуссионных площадок, в результате чего будет складываться реальный диалог между ними, а также система обратной связи;
- полное предоставление информации о действиях и планах муниципальных органов населению и активная работа власти по повышению уровня политической осведомленности граждан;
- отчет и привлечение к совместной реализации проектов по изменению городского пространства, разработке будущих планов, бюджета и т. д., что даст возможность соучастия и внутреннего контроля;
- работа не только с лидерами мнений и общественными объединениями, но и отдельными гражданами для полного учета всех интересов и сторон общественного развития;

- ориентация в работе не только на заданные государственными органами стандарты и показатели, но и на реальные потребности жителей, а также предоставление качественных услуг;
- развитие и использование реальных инструментов гражданского контроля и экспертизы общественно значимых программ и решений в результате работы созданных переговорных площадок и институтов для совместного решения насущных проблем.

В совокупности, данные рекомендации, на наш взгляд, позволят минимизировать существующие проблемы отчужденности рассматриваемых субъектов взаимодействия на территории города, повысить восприятие деятельности друг друга и научиться слышать позиции и интересы каждой стороны. У населения любого территориального образования имеется огромный потенциал, который можно преобразовать в значимые положительные изменения для этого локального пространства. Инициатива людей должна быть направлена на изменение не только собственной жизни, но и общества. Роль органов муниципальной власти же состоит в том, чтобы поддерживать, культивировать, поощрять и помогать реализовывать подобные устремления жителей, поскольку в этом заинтересованы все. Поддержка и помощь для каждого участника позволит решать возникающие проблемы на совершенно ином качественном уровне.

## Публикации по теме исследования

Теоретические аспекты и некоторые результаты проведенного исследования были представлены в научных публикациях в сборниках материалов научно-практических конференций. В рамках написания магистерской диссертации автором было сделано семь научных публикаций.

1. Григорик, Н. Н. Взаимодействие муниципальных органов власти с местными сообществами / Н. Н. Григорик // XXI Всероссийская студенческая научно-практическая конференция Нижневартковского государственного университета (Нижневартовск, 02-03 апреля 2019 г.) / отв. ред. Д. А. Погоньшев; – Нижневарт. гос. ун-т. – Нижневартовск, 2019. – С. 278-282.

2. Григорик Н. Н. Взаимодействие муниципальных органов власти с местными сообществами // Актуальные проблемы социальных и психологических наук: теория, методология, практика: материалы симпозиума XIV (XLVI) Международной научно-практической конференции «Образование, наука, инновации: вклад молодых исследователей», посвящённой 45-летию Кемеровского государственного университета. [Электронный ресурс] / науч.ред. Серый А.В.; Кемеровский государственный университет. – Электрон. дан. (объем 1,93 Мб).– Кемерово: КемГУ, 2019. – Вып. 20. – 1 электрон. опт.диск (CD-ROM); 12 см. – Систем. требования: Intel Pentium (или аналогичный процессор других производителей), 1,2 ГГц; 512 Мб оперативной памяти; видеокарта SVGA, 1280x1024 High Color (32 bit); 10 Мб свободного дискового пространства; операц. система Windows XP и выше; Adobe Reader. – Загл. с экрана. – С.74-76.

3. Григорик, Н. Н. К вопросу об оценке деятельности муниципальной власти города Кемерово / Н. Н. Григорик // VI Всероссийский социологический конгресс «Социология и общество: традиции и инновации в социальном развитии регионов» (14-16 октября 2020 г.). – Тюм. гос. ун-т. – Тюмень: ТюмГУ, 2020 (в печати).



4. Григорик, Н. Н. Оценка деятельности муниципальных органов власти города Кемерово / Н. Н. Григорик // Социологические чтения: социальные тренды современности: мат-лы II Всерос. научно-практ. конф. (Новосибирск, 1 апреля 2020 г.) / отв. ред. С. А. Ильиных, С. В. Ровбель, И. И. Щемелева; – Новосиб. гос. ун-т экономики и управления. – Новосибирск: НГУЭУ, 2020. – С. 104-107.

5. Григорик, Н. Н. Оценка населением города Кемерово деятельности муниципальных органов власти / Н. Н. Григорик // XV (XLVII) Международная научная конференция студентов и молодых ученых «Образование, наука, инновации: вклад молодых исследователей (Кемерово, 23 апреля 2020 г.). – Кем. гос. ун-т. – Кемерово: КемГУ, 2020 (в печати).

6. Григорик, Н. Н. Специфика взаимодействия муниципальных органов власти и населения / Н. Н. Григорик // Социальные практики и управление: проблемное поле социологии: мат-лы II Сибирского социологического форума с международным участием (Новосибирск, 31 октября 2019 г.) / отв. ред. С. В. Ровбель, С. А. Ильиных; – Новосиб. гос. ун-т экономики и управления. – Новосибирск, 2019. – С. 324-329.

7. Григорик, Н. Н. (в соавторстве) Соучастие населения в реализации национальных проектов: ретроспектива и перспектива / Е. А. Кранзеева, А. В. Орлова, Н. В. Нятина, Н. Н. Григорик // Регионология. – 2020 (в печати).