

## АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**Е. А. Когай<sup>1)</sup>**  
**Е. А. Власова<sup>2)</sup>**

<sup>1)</sup> Курский государственный университет

e-mail:  
kogay@kursknet.ru

<sup>2)</sup> Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова

e-mail:  
jvlasova@yandex.ru

В работе представлен сравнительный анализ социологических исследований, изучавших отношение граждан к институту местного самоуправления. Выявлены основные причины доверия/недоверия населения к органам местной власти.

Ключевые слова: местное самоуправление, гражданское общество, общественное мнение.

Важным показателем процесса становления института местного самоуправления является отношение населения к деятельности органов местной власти. Учитывая мнение граждан о результатах работы органов местного самоуправления, выясняя, что лежит в основе данной оценки, определяя уровень социальной активности/пассивности жителей, можно сделать вывод о развитии местного самоуправления.

Социологическое исследование общественного мнения населения муниципально-го образования является наиболее эффективным способом получения информации о наиболее актуальных проблемах и настроениях местного сообщества, оценке деятельности органов местной власти.

Изучение общественного мнения жителей города Белгорода проводилось в 2008 г. с помощью анкетного опроса. В основу анкеты, разработанной нами в ходе исследования, были положены вопросы, связанные с различными аспектами жизнедеятельности местного сообщества, а также вопросы, посвященные анализу основных проблем становления и функционирования местного самоуправления.

Для того, чтобы наиболее адекватно проанализировать оценку гражданами деятельность органов местного самоуправления, необходимо выяснить, что понимает население области под сущностью местного самоуправления (см. рис. 1).



Рис. 1. Распределение ответов на вопрос: «По Вашему мнению, местное самоуправление это...?» (в % к числу опрошенных)

Полученные данные свидетельствуют о том, что 44 % опрошенных граждан сущность местного самоуправления понимают как деятельность органов местной власти при своем участии лишь в их избрании.

О природе демократической основы государства, праве на местное самоуправление, как самостоятельной и под свою ответственность деятельности населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, осведомлены 26 % опрошенного населения. Тем самым, только четвертая часть респондентов адекватно представляет сущность института местного самоуправления. Нами проявлена корреляция между должным пониманием местного самоуправления и образованием данных респондентов. Около 90 % — это граждане с высшим образованием и ученой степенью.

Кроме того, 18 % опрошенных граждан уверены, что местное самоуправление — это продолжение государственной власти на местах. Данный факт можно объяснить или неосведомленностью о сути местного самоуправления, или, наоборот, тем, что данная идея себя не реализовала, так как население муниципального сообщества не желает проявлять активность в осуществлении предоставленного им права; органы местной власти не взаимодействуют с населением, осуществляется «управление», происходит отрыв власти от жителей; из-за отсутствия финансовой основы местная власть не в состоянии самостоятельно выполнять свои функции и пр. Положительным моментом выступает то, что лишь незначительная часть из опрошенного населения (7 %) безразлично относится к институту местного самоуправления.

Как показало исследование (см. рис. 2), большинство (59 %) опрошенных граждан г. Белгорода активно поддерживают развитие института местного самоуправления, полагая, что именно на местном уровне реализуется основная часть жизненных интересов населения, от эффективности решения которых зависит в целом функционирование всего государственного механизма. 25 % респондентов считают, наоборот, что наиболее действенным будет управление государственной власти на местах. Затруднились ответить на данный вопрос 16 % опрошенного населения.

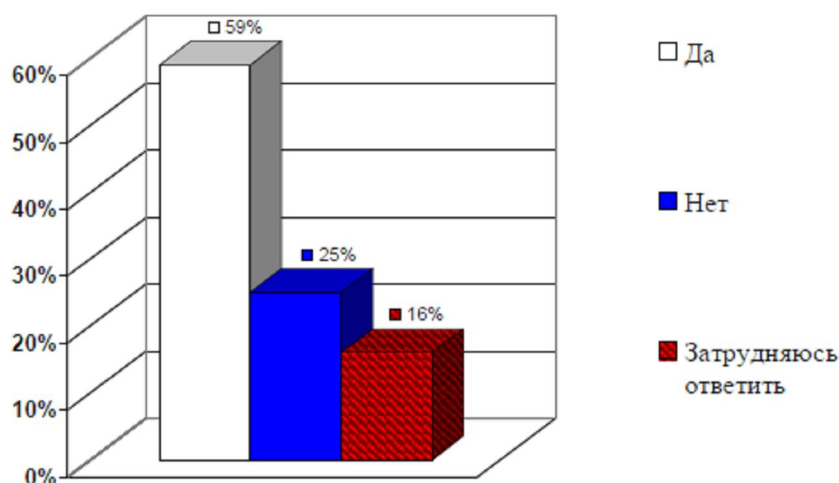


Рис. 2. Распределение ответов на вопрос: «По Вашему мнению, институт местного самоуправления в России будет развиваться?» (в % к числу опрошенных)

Проявляется логическая связь: на предыдущий вопрос большинство белгородцев ответили положительно, горожане подтверждают свою позицию далее, отвечая на следующий вопрос об объеме полномочий местного самоуправления (см. табл. 1). Так, 47 % респондентов полагают, что их необходимо увеличить. Граждане уверены, что органы самоуправления должны играть роль хозяина и брать на себя решение практически всех социальных и экономических проблем, возникающих на уровне муниципального образования. По мнению 25 % опрошенных граждан, полномочия необходимо «оставить на



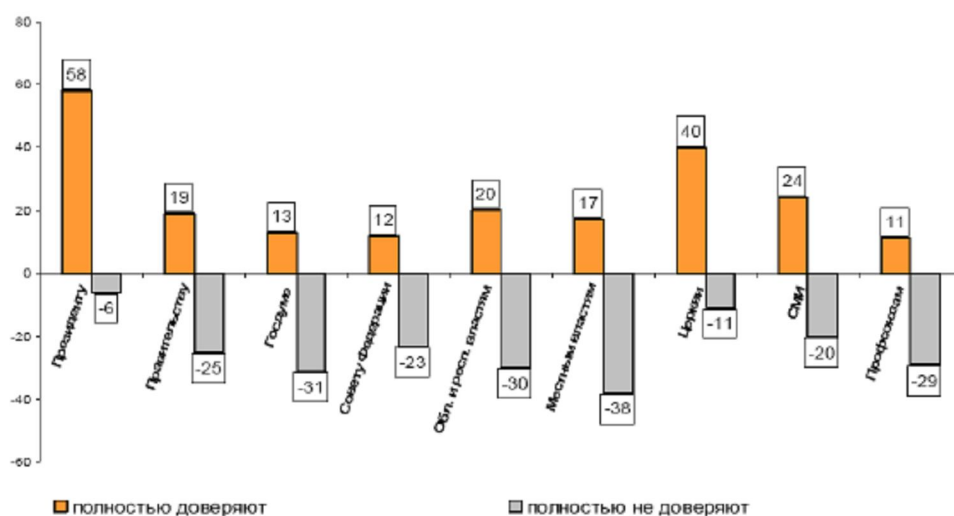
прежнем уровне». Около 14 % считают, что круг полномочий местного самоуправления следует уменьшить и передать их государственным органам в связи с тем, что органам местного самоуправления не хватает реальных властных полномочий, и самоуправление чаще всего оказывается недееспособным.

Таблица 1

### Оценка объема полномочий местного самоуправления

№ п/п	Круг полномочий местного самоуправления необходимо, по Вашему мнению, увеличить или уменьшить?	в % к числу опрошенных
	Увеличить полномочия	47
	Уменьшить полномочия	14
	Оставить полномочия на прежнем уровне	25
	Затрудняюсь ответить	14

Созданная в 2005 году Общественная палата Российской Федерации призвана обеспечивать взаимодействие граждан России с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод (Федеральный закон от 04.04.2005 № 32–ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»). Ежегодно Общественная палата подготавливает и публикует доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. Из доклада, представленного Общественной палатой за 2006 г.1, при рассмотрении оценки россиянами полезности различных институтов, возьмем интересующий нас компонент — доверие/не доверие «местным властям» (рис. 3).



Источник: репрезентативный опрос населения №3021 чел., октябрь 2006, Аналитический центр Юрия Левады

Рис. 3. Оценка полезности различных институтов власти (в % к числу опрошенных)

Полученные данные свидетельствуют о том, что в два раза больше российских граждан не доверяют органам местной власти (38 %), чем доверяют (17 %). К тому же самый низкий показатель доверия среди государственных (федеральных и региональных) и негосударственных институтов проявляется именно по отношению к местной власти. Полагаем, что из-за недостаточной информированности, а также невысокого уровня политической и правовой культуры население довольно размыто представляет себе сущность местного самоуправления, и как следствие, недостаточно четко ориентируется в

<sup>1</sup> Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. 2006 год. Приложение / Общественная палата Российской Федерации. – М., 2007. – С. 58.



современной системе власти РФ. Результатом становится требование со стороны населения от органов местного самоуправления решения вопросов, не находящихся в их компетенции. А нерешенные проблемы, в свою очередь, влекут за собой недовольство граждан, которое образует однозначное «недоверие» к местным властям.

Изучение общественного мнения жителей города Белгорода показало, что большинство белгородцев (57 %) «частично доверяют органам местной власти», не доверяют — 36 % (табл. 2).

Таблица 2

**Оценка доверия органов местного самоуправления г. Белгорода**

№ п/п	Доверяете ли Вы органам местного самоуправления?	в % к числу опрошенных
	Да, полностью	2
	Да, частично	57
	Нет	36
	Категорически нет, потому что _____	—
	Затрудняюсь ответить	5

Следует отметить, что данные результаты исследования отличаются от общероссийских в вопросе доверия к местным органам власти. В нашем случае, жители относятся к органам местного самоуправления с более высоким уровнем доверия, тем не менее, оценка «недоверия» практически соответствует общероссийской.

Респондентам был предложен вопрос о том, что, по их мнению, является препятствием для эффективной работы органов местного самоуправления. Мнения горожан отражены на рис. 4.

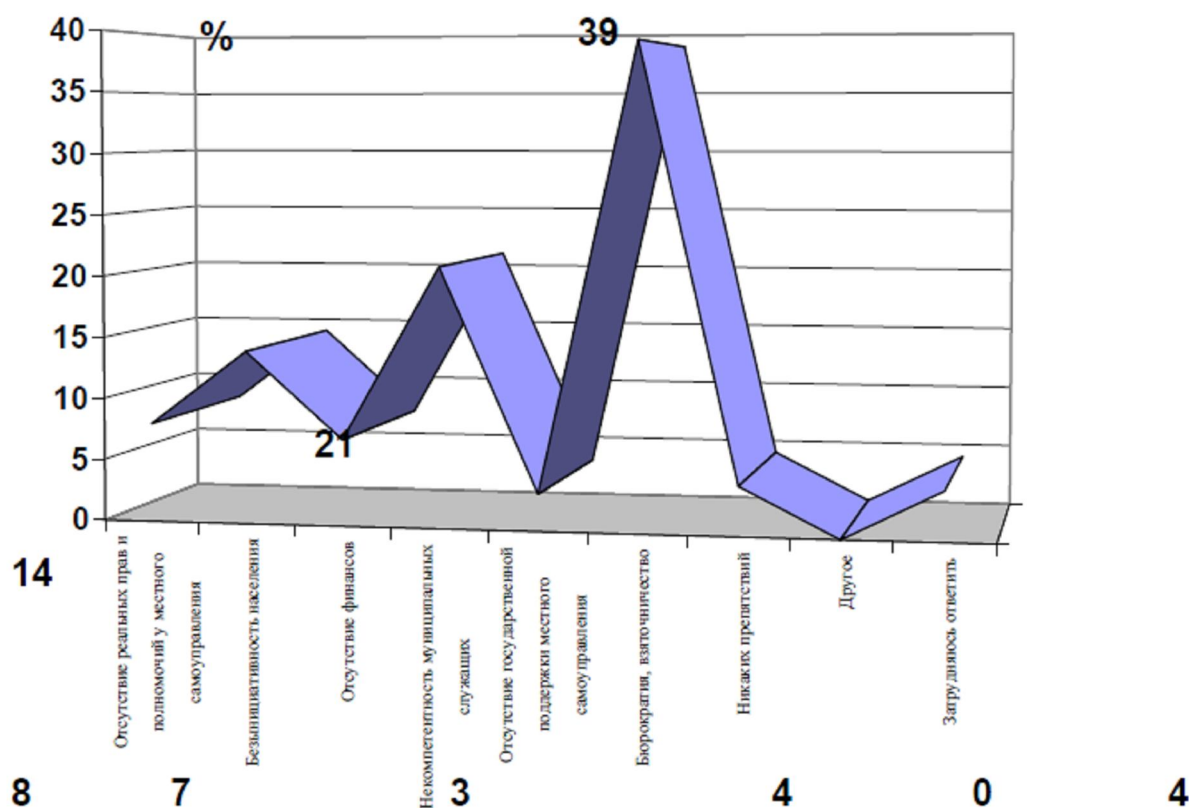


Рис. 4. Распределение ответов на вопрос: «Что, по Вашему мнению, является препятствием для эффективной работы органов местного самоуправления?», в % к числу опрошенных



Таким образом, анализ полученных данных позволяет сделать вывод, что главным препятствием в эффективности органов местного самоуправления, по мнению жителей, является «бюрократия, взяточничество» и «некомпетентность муниципальных служащих», – так ответили соответственно 39 % и 21 % опрошенных граждан. Белгородцы, как и все россияне, придерживаются мнения, что именно эти причины являются главной преградой для развития как местного самоуправления, так и страны в целом.

Вместе с тем 14 % граждан считают, что низкая активность самих жителей также служит помехой для оптимальной работы в управлении муниципальным сообществом. Данный показатель занимает третье место, что является неплохим результатом. К сожалению, в количественном соотношении это не очень высокий процент, тем не менее, 1/7 от опрошенных респондентов считают свое участие необходимым для успешного решения вопросов местного значения. Как показывают ответы респондентов на следующий вопрос, отражающий возможность влияния на политику, проводимую администрацией города, 76 % граждан знают, как это осуществить (табл. 3).

Таблица 3

#### Оценка населением возможности влияния на городскую политику

№ п/п	По Вашему мнению, как население города может повлиять на политику, проводимую администрацией города?	в % к числу опрошенных
	С помощью референдумом, выборов	11
	С помощью общения с представителями городской администрации	16
	С помощью обращения к депутатам	13
	С помощью политических партий, общественных организаций	9
	С помощью СМИ	23
	С помощью митингов	9
	Никак не может	14
	Другое	1
	Затрудняюсь ответить	4

Исследование показало: пессимистично настроенных горожан, считающих, что они «никак не могут» повлиять на политику органов местной власти, всего 14 %. Наиболее оптимальной формой влияния на политику администрации города являются СМИ, – так считают 23 % опрошенного населения. Остальные показатели по баллам незначительно различаются между собой (см. табл. 3). Мнения граждан разделились, что является положительным моментом, свидетельствующим о многовекторном представлении в сознании белгородцев о способах влияния на обстановку в городе.

Для 34 % граждан (табл. 4) понятие быть «жителем города Белгорода» соответствует активному участию населения в общественной жизни. 27 % респондентам – «принимать решения по вопросам местного значения». Вариант ответа, предлагающий взять на себя ответственность за все, происходящее в городе, получил отклик лишь у 7 % опрошенных.

Таблица 4

#### Оценка респондентами категории «житель города Белгорода»

№ п/п	Что значит для Вас быть «жителем города Белгорода»?	в % к числу опрошенных
	Нести ответственность за все то, что происходит в городе	7
	Принимать решения по вопросам местного значения	27
	Активно участвовать в общественной жизни	34
	Поддерживать все начинания администрации и общественности, но нигде не участвовать	2
	Ничего	15
	Затрудняюсь ответить	15



Данные показывают, что намного больше граждан считают, что «житель города» должен принимать решение в вопросах местного значения, чем нести за них ответственность.

Рассматривая далее уровень активности горожан как субъектов местного самоуправления, возьмем распределение ответов на вопрос: «Готовы ли Вы лично принять участие в благоустройстве города (разработка программы, реализация ее на территории избирательного округа и др.)?». Большинство из опрошенных респондентов (40 %) высказали положительный настрой «скорее готов, чем не готов», а 22 % горожан «готовы» однозначно.

Полученные данные свидетельствуют о том, что для реализации перспективы активного участия населения в решении вопросов местного значения, предусмотренной реформой местного самоуправления, созданы необходимые предпосылки. Граждане не только желают участвовать, но и определенно представляют для себя поле деятельности, в которой осуществляли бы работу для улучшения городской жизни. Возникает проблема: с одной стороны, жители города выражают готовность к проявлению себя в качестве активного субъекта местного самоуправления, но этого не происходит с другой. Какие причины препятствуют горожанам? Безусловно, в первую очередь, отсутствие опыта и традиций осуществления местного самоуправления. Создание правовых основ, пропаганда участия населения, разъяснение сущности местного самоуправления являются важными атрибутами, но главной задачей остается выработка социального механизма перманентного вовлечения населения в управление делами муниципального сообщества.

Реальные двигатели данного процесса наблюдаются. Например, практически все горожане состоят в ТСЖ, многие из них активно участвуют в его управлении. В городе стали формироваться территориальные органы самоуправления (ТОС). Безусловно, дальнейшее продолжение формирования сотрудничества между гражданами и органами местного самоуправления зависит во многом от действий местной власти.

Полевое социологическое исследование, проведенное среди белгородцев по основным проблемам становления и функционирования местного самоуправления в г. Белгороде, позволило определить, что жители города высоко оценивают деятельность местных органов власти в области благоустройства города, развитии его инфраструктуры и пр. Но существуют проблемы, которые беспокоят белгородцев и на которые местной власти следует обратить внимание — это повышение уровня жизни населения, качественное медицинское обслуживание, жилищный вопрос, социальная поддержка населения. Проводя вторичный анализ данных, приходим к выводу, что белгородцы не идентифицируют себя с субъектом местного самоуправления. Вместе с тем, следует признать, что именно участие граждан в решении вопросов местного значения выступает ядром механизма оптимизации деятельности органов местного самоуправления.

Подводя итог, подчеркнем, что, одной из ключевых проблем является отсутствие знания населением сущностных основ местного самоуправления: у граждан нет понимания того, как происходит разграничение полномочий, предметов введения между органами субъектов Федерации и местными органами, т.е. где «заканчивается» государственная власть и «начинается» местное самоуправление. Эти вопросы необходимо проявить при разработке целостной концепции образования граждан, начиная со школы. В школьной программе, как и в образовательных стандартах высшей школы (кроме некоторых специальностей, например, «Государственное и муниципальное управление», «Юриспруденция») на сегодняшний день не уделяется достаточного внимания вопросам местного самоуправления, его сущности, специфики отличия государственной власти от местной и пр. Незнание же влечет за собой непонимание. Вследствие этого, мы наблюдаем у населения безразличное отношение к идее местного самоуправления, а также сталкиваемся с нежеланием граждан нашей страны становиться активными субъектами «неэффективного» и «малопонятного» института власти.

### Список литературы

1. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. 2006 год / Общественная палата Российской Федерации. — М., 2007.



## **ANALYSIS OF EFFICIENCY OF THE MODERN SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNING BODIES**

**Y. A. Kogay**<sup>1)</sup>  
**Y. A. Vlasova**<sup>2)</sup>

*<sup>1)</sup> Kursk State University*

*e-mail:  
kogay@kursknet.ru*

*<sup>2)</sup> Belgorod Shukhov State  
Technological University*

*e-mail:  
jvlasova@yandex.ru*

The article presents the comparative analysis of the sociological researches data on the relations of the citizens. The basic reasons of trust/mistrust of the population to the local government administration is revealed in the paper.

Key words: the local government, the civil society, the public opinion.