

# Качество жизни и человеческий потенциал территорий

УДК 352.075 (470.12)  
ББК 65.050.23 (2 Рос – 4 Вол)

© Гутникова Е.А.

## РОЛЬ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ ТЕРРИТОРИЙ

*В статье определена роль института местного самоуправления в социально-экономическом развитии территорий. Рассмотрены основные проблемы, препятствующие эффективному выполнению возложенных на органы местного самоуправления функций и полномочий. Обосновано, что развитию территории будет способствовать активизация взаимодействия органов власти, населения и бизнеса.*

*Институт местного самоуправления, социально-экономическое развитие, пилотные муниципальные образования, взаимодействие субъектов развития.*

В девяностые годы прошлого столетия в России началась трансформация общественно-политической и экономической системы. Этот процесс охватил все сферы жизни населения: экономическую, социальную и духовную. Главной содержательной частью происходящих изменений стала радикальная реформа управления экономикой, в частности переход от административных к рыночным методам управления. Параллельно были предприняты шаги по изменению вертикали власти, внутригосударственного устройства, звеньев управления общественной жизнью.



ГУТНИКОВА Елена Александровна  
инженер-исследователь  
ИСЭРТ РАН  
Elena-gutnikova@yandex.ru

Однако вместо ожидаемого социально-экономического развития результатом проведённых реформ стали глубокий спад промышленного и сельскохозяйственного производства, снижение инвестиций в большинство отраслей экономики, сокращение реальной заработной платы, рост безработицы, усиление проблем в социальной сфере и, как следствие, резкое снижение уровня и качества жизни населения. Масштабная дезорганизация всего народного хозяйства привела к общему ослаблению государства вплоть до неспособности обеспечить необходимые условия для жизнедеятельности населения.

Поэтому как никогда остро стоит вопрос поиска направлений дальнейшего социально-экономического развития. При этом, по мнению академика А. Некипелова, важно учитывать, что «подтолкнуть модернизацию экономики, используя только финансовые резервы государства, не удастся, необходима перестройка всех механизмов функционирования экономики на макро- и микроуровнях» [5, с. 6].

В качестве такого микроуровня большинство зарубежных и отечественных экономистов [6, с. 58; 1, с. 32 и др.] рассматривают низовые уровни административно-территориальной системы – муниципалитеты, местности. Эффективность этого звена территориальной организации общества связана в первую очередь с функционированием органов местного самоуправления, которое в развитых странах является потенциальным источником формирования локальных факторов укрепления национальных экономик.

Одной из главных задач муниципальной власти является создание экономической базы, предоставляющей возможность органам местного самоуправления эффективно выполнять возложенные на них функции по обеспечению жизнедеятельности населения, социально-экономическому развитию территории.

Как показывает зарубежный опыт, в местной финансово-экономической политике всё большее значение приобретают направления, предполагающие создание условий для развития предпринимательства [4, с. 96]. Деятельность органов местного самоуправления при этом может носить прямой или косвенный характер (рисунок).

Первое направление предполагает непосредственное участие, а именно:

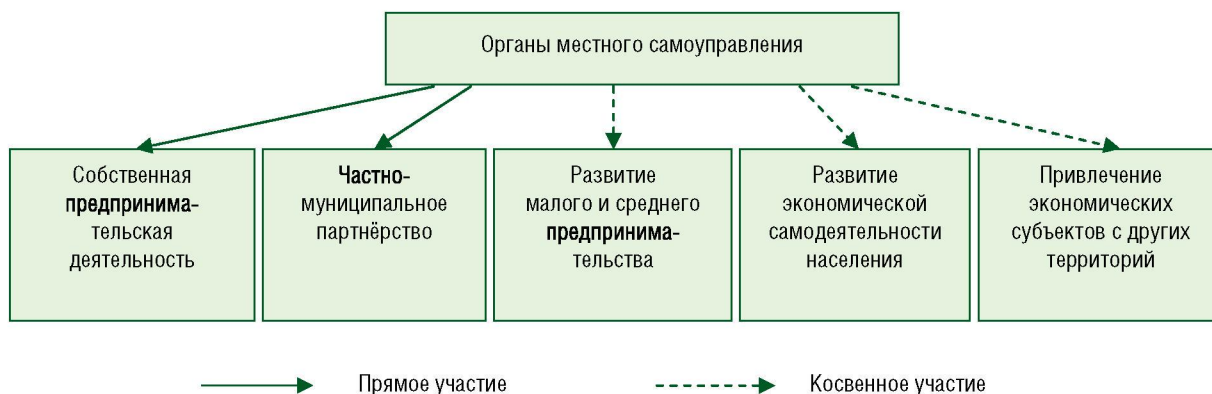
- собственную предпринимательскую производственно-хозяйственную деятельность (например, создание муниципальных предприятий по оказанию услуг населению по обработке приусадебных участков, уборке урожая, закупке сельхозпродукции; формирование сети заготовительных, сбытовых, перерабатывающих кооперативов и др.);

- создание совместных организаций для управления развитием различных сфер муниципального хозяйства (частно-муниципальное партнёрство); в зависимости от источника привлечения средств они могут быть с участием местного капитала или привлечением инвесторов со стороны.

Второе подразумевает, что органами местного самоуправления формируются условия для развития существующих и создания новых организаций и предприятий, т. е.:

- поддержка малого и среднего предпринимательства; это наиболее быстро реализуемые инвестиционные проекты, требующие относительно небольших первоначальных капиталовложений;
- развитие экономической самостоятельности населения, в первую очередь

**Направления участия местного самоуправления в развитии предпринимательской деятельности**



предприятий, основанных преимущественно на труде членов семьи; это может быть занятость населения на индивидуальных подворьях (особенно в сельских поселениях); также к экономической самозанятости относится надомный труд, челночная и мелкорозничная торговля, все эти формы самозанятости населения полезны, так как могут способствовать первоначальному накоплению капитала и созданию материальной основы для перехода его владельцев к производительной деятельности;

- привлечение экономических субъектов на данную территорию для ведения самостоятельной хозяйственной деятельности.

Вместе с тем, как показывают опросы глав местных администраций, применительно к условиям Вологодской области формированию экономической базы муниципальных образований будет способствовать развитие малого и среднего предпринимательства (48% глав сельских поселений из числа ответивших, 72% – городских и 95% – муниципальных районов), повышение экономической самозанятости населения (43, 17 и 43% соответственно) и частно-муниципальное партнёрство (8, 22, 10%)<sup>1</sup>.

В целях создания условий для малого и среднего бизнеса и самозанятости населения органы местного самоуправления участвуют в региональных и федеральных программах, направленных на поддержку бизнеса (42, 75 и 81% соответственно), работают над устранением бюрократических преград и коррупции (50, 50 и 44%), привлекают представителей бизнеса к управленческим решениям по развитию муниципального образования (39, 38 и 69%) [3, с. 44].

<sup>1</sup> В данном исследовании представлены результаты опроса глав местных администраций Вологодской области, проводимого ИСЭРТ РАН в 2011 году и направленного на изучение изменений социально-экономического состояния и жизнедеятельности муниципальных образований региона.

Примером частно-муниципального партнёрства является реализация инвестиционных проектов. Органы власти оказывают всестороннюю помощь бизнесу, которая может заключаться в разработке проекта, подготовке необходимой инженерной инфраструктуры на территории, где должно располагаться новое производство, оказании юридических и консультационных услуг, предоставлении определённых налоговых преференций и т. д.

Так, в Вологде потенциальные инвесторы приглашаются для участия в следующих проектах: «Спортивно-развлекательный парк «Шограш», «Парки, сады, скверы и набережные города Вологды», «Развитие малоэтажного жилищного строительства», «Межрегиональный выставочный и культурно-досуговый комплекс «Вологодская слобода», «Развитие сети частных дошкольных образовательных учреждений», «Обновление подвижного состава муниципального автобусного парка» и т. д.<sup>2</sup>.

Кроме того, в соответствии с распоряжением губернатора области от 03.12.2010 № 2576-р на территории области был запущен проект «Создание межрегионального Центра подготовки мастеров сопроможения инициатив». В 2011 году обучение по данной программе прошли 176 участников из 24 муниципальных районов Вологодской области. Работа велась в рамках мастер-классов, где слушатели получили знания по следующим темам:

- ◆ планирование и организация проектов;
- ◆ фандрайзинг;
- ◆ взаимодействие с местным сообществом;
- ◆ маркетинг проектов;
- ◆ информационные технологии для реализации и продвижения своего проекта.

<sup>2</sup> Об этих и других инвестиционных предложениях, реализуемых на территории Вологодчины, можно узнать на официальном сайте Правительства области. Инвестиционные предложения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vologda-oblast.ru/ru/region/economics/investments/invest/>

В ходе реализации программы были подготовлены 25 проектов, направленных на развитие пилотных поселений Вологодской области. Для части представленных проектов разработчики самостоятельно нашли инвесторов.

Вместе с тем роль органов местного самоуправления не сводится только к формированию экономических основ территории, не менее важным направлением их деятельности является обеспечение условий для жизнедеятельности населения. Именно с этой функцией муниципальных властей связано их участие в переходе страны на инновационный путь развития, так как создание повсеместной высокоорганизованной среды – одно из главных условий этого процесса.

В Вологодской области в целях апробации управленческих решений, принимаемых государственными и муниципальными органами власти и направленных на повышение качества жизни населения, были реализованы долгосрочные целевые программы «Развитие социального потенциала сельских поселений на 2006 – 2008 годы» и «Комплексные меры по реализации пилотного проекта «Развитие социального потенциала сельских

поселений на 2009 – 2011 годы». В соответствии с ними в регионе были выделены сельские поселения, на территории которых осуществлялись различные мероприятия по социально-экономическому развитию территории.

И хотя количественные индикаторы программой не предусмотрены, департаментом развития муниципальных образований осуществлялся мониторинг основных показателей, характеризующих социально-экономическое положение пилотных поселений. Динамика некоторых показателей представлена в *таблице 1*.

Вместе с тем, несмотря на достигнутые успехи, в связи с ограниченными возможностями областного бюджета финансирование пилотных проектов в Законе Вологодской области «Об областном бюджете на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов» не предусмотрено.

С целью обобщения результатов пилотных проектов и распространения положительного опыта 23 – 24 марта 2010 года в Вологде проходила Всероссийская научно-практическая конференция «Инновационное развитие сельских территорий», на которой выступили главы местных администраций.

Таблица 1. Показатели социально-экономического состояния пилотных муниципальных образований

Показатель	Годы	
	2008	2010
Численность официально зарегистрированных безработных в муниципальном образовании	– 17 чел. – Верховское сельское поселение; – 24 чел. – Лентьевское сельское поселение.	– 9 чел. – Верховское сельское поселение; – 17 чел. – Лентьевское сельское поселение
Уровень безработицы	– 3,5% – Верховское сельское поселение; – 11% – Лентьевское сельское поселение.	– 1,9% – Верховское сельское поселение; – 7% – Лентьевское сельское поселение.
Количество человек, принявших участие в программе самозанятости населения	– 0 чел. – Верховское сельское поселение; – 0 чел. – Новленское сельское поселение; – 0 чел. – Туровецкое сельское поселение; – 0 чел. – Лентьевское сельское поселение.	– 4 чел. – Верховское сельское поселение; – 4 чел. – Новленское сельское поселение; – 3 чел. – Туровецкое сельское поселение; – 3 чел. – Лентьевское сельское поселение.
Убыль населения	– 24,8‰ – Верховское сельское поселение; – 34,0‰ – Новленское сельское поселение; – 40,4‰ – Лентьевское сельское поселение.	– 16,1‰ – Верховское сельское поселение; – 4,2‰ – Новленское сельское поселение; – 6,1‰ – Лентьевское сельское поселение.
Количество зарегистрированных преступлений, совершённых в муниципальном образовании (средне-областное значение показателя – 1,9 ед. на 100 чел.)	– 2,2 – Новленское сельское поселение; – 0,6 – Туровецкое сельское поселение; – 1,8 – Лентьевское сельское поселение.	– 0,9 – Новленское сельское поселение; – 0,4 – Туровецкое сельское поселение; – 0,4 – Лентьевское сельское поселение.

Главными темами для обсуждения стали:

- необходимость развития предпринимательской инициативы, приоритеты и главные направления повышения уровня занятости сельского населения, стимулирование развития потребительской кооперации в селе;

- развитие социального потенциала сельских территорий, развитие массового спорта и пропаганда здорового образа жизни, разработка программы «Здоровое село»;

- перспективные инструменты экономического развития сельских территорий, увеличение налогооблагаемой базы сельских поселений, индивидуальное жилищное строительство, сельский туризм как главные направления развития сельских территорий;

- развитие местного самоуправления сельских территорий, создание системы подготовки и закрепления кадров в селе, межмуниципальное сотрудничество, организация работы с активом поселения.

Однако, как показывает российская практика, реализовать потенциал, заложенный в институте местного самоуправления, пока не удалось. Более того, с передачей ответственности за развитие территорий на локальный уровень (внедрение института самоуправления) произошло обострение всех социально-экономических проблем территорий. В среднем по Вологодской области (без учёта городов Вологды и Череповца) ухудшились демографические показатели: в 1,1 раза уменьшилась численность населения. Кроме того, обострилась ситуация в жилищной сфере (площадь фондов, находящихся в аварийном или ветхом состоянии, увеличилась в 3,6 раза), произошло сокращение сети учреждений социального профиля, в результате чего ограничивается доступ жителей сельских поселений и малых городов к услугам образования и здравоохранения, культуры [2, с. 37].

Во многом такая ситуация объясняется сохраняющимися проблемами в социально-экономическом развитии территорий и отсутствием у органов местного самоуправления возможностей по их решению. На данный факт указали 25% глав муниципальных районов, ответивших на вопросы анкеты (это в 2 раза больше, чем в 2006 году), 20% глав сельских (в 2,3 раза больше, чем в 2006 году) и 17% глав городских поселений.

Оценивая свои возможности в решении проблем в различных сферах функционирования муниципального образования, руководители местных администраций отмечают, что меньше всего они могут повлиять на положение дел в сфере здравоохранения (на это указали более половины ответивших), формирование экономической базы муниципалитета (более 85% глав поселений и районов), повышение уровня социальной активности населения (более 75%) (табл. 2).

Наиболее низкой эффективностью характеризуется деятельность местной власти сельских поселений, более половины глав которых отмечают невозможность существенно изменить сложившуюся ситуацию в сфере ЖКХ (81%), образования (87%), решить вопросы высокой безработицы (66%) и обеспечения жителей транспортными услугами (65%).

Отсутствие у органов местного самоуправления возможности эффективно решать вопросы социально-экономического развития муниципальных образований объясняется нерешённостью ряда проблем, наиболее значимыми среди которых, по мнению руководителей администраций, являются недостаточность финансовых ресурсов<sup>3</sup>, несовершенство законодательной базы, касающейся вопросов функционирования и развития муниципальной власти, неэф-

<sup>3</sup> В 2010 году только 8% поселений смогли сформировать половину бюджета за счёт собственных средств.

Таблица 2. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Оцените, пожалуйста, возможности органов местного самоуправления Вашего муниципального образования по решению проблем в следующих сферах ...» (в % от числа ответивших)

Проблемные вопросы	Возможные решения					
	муниципальные районы		городские поселения		сельские поселения	
	удовлетворительные и хорошие	крайне низкие и низкие	удовлетворительные и хорошие	крайне низкие и низкие	удовлетворительные и хорошие	крайне низкие и низкие
Формирование экономической базы муниципалитета	12,5	87,6	12,5	87,5	12	88,1
Обеспечение качественного образования	81,3	18,8	87,5	12,5	13,1	87
Повышение уровня социальной активности населения	15,5	84,5	25	75	15,2	84,8
Развитие ЖКХ	81,3	18,8	62,5	37,5	18,7	81,3
Сокращение безработицы	68,8	31,3	75	25	34,5	65,5
Обеспечение жителей транспортными услугами	81,3	18,8	62,5	37,5	34,8	65,2
Обеспечение качественного здравоохранения	50	50	50	50	45,1	55
Обеспечение населения жильем	81,3	18,8	62,5	37,5	59,8	40,2
Организация отдыха и культуры	50,1	50	75	25	60,9	39,1

фективное взаимодействие с органами государственной власти, недостаточность объектов имущества, противоречивость системы разграничения полномочий и пассивность местного населения [9, с. 128].

На наш взгляд, изменить сложившуюся ситуацию могла бы консолидация усилий представителей органов власти, бизнеса и населения. В связи с этим повышение эффективности взаимодействия между указанными субъектами становится одним из важнейших направлений деятельности местных администраций.

Так, например, органами власти осуществляется немало мероприятий, способствующих вовлечению жителей в решение экономических и социальных проблем территории.

Однако активность населения на протяжении последних лет остаётся невысокой. Поэтому перечень соответствующих мер необходимо расширить. Так, А.И. Татаркин и В.С. Бочко [7, с. 139] предлагают использовать зарекомендо-

вавшую себя в развитых странах систему так называемых малых дел, когда жителям помогают не только вникать в местные проблемы, но и демонстрируют эффективность их действий показом результатов в виде отремонтированной крыши, ухоженного газона, возведения детской площадки и т. д.

Например, в Вологде в рамках данного направления ежегодно проводится конкурс «Цветущий город», участники которого поощряются различными призами.

Повышение гражданской активности жителей невозможно без привлечения дополнительных ресурсов. Как показывает опыт других стран, выходом может стать формирование из средств власти, бизнеса, населения фондов местного сообщества или грантовой поддержки.

Так, одним из направлений привлечения финансовых ресурсов в местные бюджеты является практика самообложения граждан, то есть взимание разовых платежей с населения, осуществляемое

для решения конкретных вопросов местного значения в соответствии с требованиями, предусмотренными ФЗ № 131.

Муниципальным органам власти необходимо содействовать формированию различных объединений жителей, повышению их роли в управлении и социально-экономическом развитии муниципального образования.

Перспективными формами таких объединений могут стать территориальные органы самоуправления (ТОСы). Успешным примером их организации является Архангельская область, где удалось создать более тридцати эффективно функционирующих органов территориального самоуправления. Их формирование способствует вовлечению населения в процесс улучшения условий жизни на той территории, где они живут.

Кроме того, идёт постоянный поиск неиспользуемых резервов, ресурсов потенциала развития. При реализации проектов создаются рабочие места, решаются социальные проблемы (организация летних школ, вопросы безработицы и т. д.). Экономический эффект при этом (при выделении суммы в полтора миллиона рублей) измеряется десятками миллионов рублей [8, с. 178].

Преобразования на локальном уровне во многом зависят и от активности взаимодействия органов местного самоуправления с профильными структурами федеральных органов власти и органами исполнительной власти субъекта Федерации.

Связано это с тем, что на муниципальный уровень возложены обязанности по обеспечению таких стратегически важных и социально значимых функций государства, как организация здравоохранения, образования, осуществление социальной политики, проведение культурных мероприятий, развитие сельского хозяйства, обеспечение

функционирования жилищно-коммунального хозяйства. Однако в настоящее время лишь немногие муниципалитеты в состоянии самостоятельно выполнять все свои функции.

Большинство из них нуждается в помощи, наиболее важными направлениями которой, по мнению руководителей местных администраций, являются:

- организационные: принятие региональных программ развития территории с учётом интересов муниципалитетов (так считает 75% глав городских поселений, 58% – сельских и 88% – муниципальных районов), строительство инфраструктуры (63, 63 и 81%);

- финансовые: формирование собственной экономической базы муниципалитета (38, 37 и 63%), совершенствование законодательного обеспечения функционирования местного самоуправления (38, 38 и 69%), формирование более эффективных межбюджетных отношений (38, 25 и 56%);

- оказание правовой и консультационной помощи (38, 52 и 25%; табл. 3).

Правительство Вологодской области осуществляет поддержку муниципальных образований по широкому кругу вопросов. Однако, как отмечают руководители местных администраций, помощь носит преимущественно разрозненный характер, её направления иногда не согласуются между собой, что снижает эффективность их реализации.

Проведённое исследование показало, что, несмотря на значительную роль местного самоуправления в социально-экономическом развитии территории, реализовать заложенный в нём потенциал пока не удалось. Этому препятствует ряд нерешённых проблем. Изменить ситуацию возможно путём повышения уровня взаимодействия органов власти, населения и бизнеса. Их совместная работа будет способствовать всестороннему раз-

Таблица 3. Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос: «Помощь муниципальным образованиям со стороны органов государственной власти, по Вашему мнению, должна заключаться в ...?» (в % от числа ответивших)

Варианты ответов	Муниципальные образования		
	муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения
Строительстве социальной и производственной инфраструктуры	81,3	62,5	63
Принятии региональных программ развития территории с учётом интересов муниципалитетов	87,5	75	57,6
Оказании правовой, методической и консультационной помощи	25	37,5	52,2
В материально-техническом и программном обеспечении	37,5	12,5	44,6
Повышении объёмов безвозмездной финансовой помощи	37,5	25	44,6
Улучшении законодательного обеспечения функционирования местного самоуправления	68,8	37,5	38
Формировании собственной экономической базы муниципалитета	62,5	37,5	37
Содействии обеспечению занятости	31,3	37,5	34,8
Повышении эффективности сотрудничества с правительством области, в первую очередь отраслевыми департаментами (лесного и сельского хозяйства)	18,8	29,8	30,4
Формировании эффективных межбюджетных отношений	56,3	37,5	25
Формировании эффективных межмуниципальных взаимоотношений	6,3	12,5	19,6
В профессиональном кадровом обеспечении реформы	31,3	12,5	15,2
Передаче дополнительной собственности муниципалитетам	25	0	7,6

витию территорий, формированию более эффективной социально-экономической политики, позволит минимизировать роль факторов, сдерживающих рост пока-

зателей во многих важных секторах экономики, а в итоге приведёт к достижению главной цели местного самоуправления – повышению качества жизни населения.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Гершанок, Г.А. Формирование стратегии устойчивого развития локальных территорий на основе оценки социально-экономической и экологической ёмкости [Текст] / Г.А. Гершанок. – М.: Экономика, 2006. – 418 с.
2. Гутникова, Е.А. Актуальные проблемы социально-экономического развития муниципалитетов [Текст] / Е.А. Гутникова // Проблемы развития территории. – 2011. – № 2. – С. 34-44.
3. Гутникова, Е.А. Местное самоуправление: итоги пятилетнего реформирования [Текст] / Е.А. Гутникова // Проблемы развития территории. – 2011. – № 4. – С. 43-50.
4. Жихаревич, Б. Экономическая политика местных властей в реформируемой России [Текст] / Б. Жихаревич, Н. Жунда, О. Русецкая // Вопросы экономики. – 2006. – № 7. – С. 94-107.
5. Некипелов, А.Д. Кризис в России: логика развития и варианты экономической политики [Текст] / А.Д. Некипелов // Общество и экономика. – 2009. – № 8 – 9. – С. 5-21.
6. Одинцова, А.В. Пространственная экономика в работах представителей французской школы регуляции [Текст] / А.В. Одинцова // Пространственная экономика. – 2011. – № 3. – С. 56-70.
7. Татаркин, А.И. Об антикризисных действиях муниципалитетов [Текст] / А. И. Татаркин, В.С. Бочко // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 2. – С. 137-155.
8. Тюрин, Г.В. Опыт возрождения русских деревень [Текст] / Г.В. Тюрин. – М.: Поколение, 2007. – 240 с.
9. Ускова, Т.В. Проблемы функционирования и направления развития института местного самоуправления [Текст] / Т.В. Ускова, Е.А. Гутникова // Федерализм. – 2012. – № 1. – С. 127-136.