Байков Николай Михайлович – д-р социол. наук, профессор, проректор по научной работе ГОУ ВПО «Дальневосточная академия государственной службы» (г. Хабаровск). E-mail: npro@dvags.ru

Невеличко Любовь Григорьевна – аспирант ГОУ ВПО «Дальневосточная академия государственной службы» (г. Биробиджан).
E-mail: lyubov_nevelichk@mail.ru

N.M. Baykov
L.G. Nevelichko

Special features of the functioning of the local communities of urban and rural settlements in the sociological measurement

In the article the results of the opinion poll of the heads of the municipal formations of the Khabarovsk Territory and the Jewish autonomous region to the problems of the functioning of the local communities are presented. The general and the special in the social and economic development of the population of the municipal formations of regions are revealed.

Keywords: local communities, results of sociological studies, social and economic situation, the Far-Eastern subjects of RF**.**

Особенности функционирования Местных сообществ городских и сельских поселений в социологическом измерении

В статье представлены результаты социологического опроса глав муниципальных образований Хабаровского края и Еврейской автономной области по проблемам функционирования местных сообществ. Выявлено общее и особенное в социальном и экономическом развитии населения муниципальных образований регионов.

Ключевые слова: местные сообщества, результаты социологических исследований, социальная и экономическая ситуация, Дальневосточные субъекты РФ.

Можно согласиться с тем, что «… внимание к локальной проблематике в наши дни столь велико, что не нуждается ни в доказательствах, ни в специальных иллюстрациях. Но интерес к местному как универсальному отличается от интереса к местному как уникальному**,** так сказать, только сменой знака на противоположный. Местоположение всякий раз берется как данность (более или менее важная), но не как проблема» [1, с. 12].

В современных условиях трансформации различных сфер российского общества исследовательский интерес представляет выявление адаптационного потенциала местных сообществ. Как отмечает Т.И. Заславская, адаптационный потенциал общества зависит, в первую очередь, от объективного

положения, установок, деятельности и поведения рядовых граждан страны – крестьян, рабочих и служащих, массовой интеллигенции. Располагая очень ограниченными ресурсами, они, на первый взгляд, не оказывают самостоятельного влияния на ход институциональных реформ, нередко становясь их заложниками. Однако мнение о незначительной роли этих групп в трансформационном процессе, на взгляд социолога, обманчиво. Дело в том, что ни установление новых правил игры, ни даже освоение новых способов организации общественной жизни не являются конечной целью реформ, а следовательно, и конечным критерием оценки их результатов. В действительности таким критерием является преобразование социальных практик, отражающих повседневное поведение не столько верхних и средних слоев общества, сколько самых массовых социальных групп [2, с. 521].

В последнее десятилетие вопросы социально-экономического развития дальневосточных территорий приобретают все большую актуальность в политике федеральных органов государственной власти, определяются как приоритетные в процессе модернизации российского общества. Свидетельством этому служит реализация ряда крупных инфраструктурных проектов в регионах Дальнего Востока России, особенно в Приморском крае, на Сахалине, в Республике Саха (Якутия).

В целях модернизации разработано и принято немало стратегических программ социально-экономического развития на ближайшую, среднесрочную и отдаленную перспективу, которые привлекают своими индикативными показателями. Нет сомнения в том, что их реализация будет способствовать созданию таких условий для жизнедеятельности дальневосточного населения, которые позволят ему успешно трудиться, растить детей, получать достойное образование и медицинское обслуживание и тем самым «держать» эти огромные пространства в составе российского государства.

Однако многие программные намерения и действия властей всех уровней по усилению дальневосточного вектора государственной политики вряд ли можно признать пока достаточно ощутимыми для значительного числа простых граждан. Между тем, цели преобразований местных сообществ предполагают создание условий для устойчивого социально-экономического каждого муниципального образования, которые (в совокупности) обеспечат качество жизни населения и социально-экономическое развитие региона**.**

Дальневосточные регионы, хотя и в меньшем масштабе, чем в 90-е гг., но продолжает покидать население как вследствие миграционного оттока, так и естественной убыли. Показатели развития экономики большинства регионов (за исключением Сахалинской области и Приморского края) вряд ли можно признать высокими. Масштабы разворовывания природных ресурсов, особенно леса, рыбы, поражают воображение. Деградация малых и средних городов, городских и сельских поселений ведет к маргинализации значительных слоев населения и его воспроизводству в новых поколениях.

Ухудшается качество жизни в большинстве муниципальных образований, в некоторых местах – имеет угрожающий характер из-за высокого уровня пьянства, безработицы, наркомании. Происходит умирание сел и малых

городов, «перетекание» населения в крупные города, сворачивание обитаемого пространства. Руководители муниципальных образований больше надеются на помощь «сверху», нежели на собственные усилия, консервируя иждивенческие настроения.

Вследствие деградации местных элит к рулю местной власти нередко приходят случайные люди, рассматривающие выборные посты, в первую очередь, как кормушку для личного обогащения. Они зачастую не в состоянии реализовать планы социально-экономического развития своих муниципальных образований, в которых формируется высокий потенциал протестных настроений местных сообществ.

В этой связи, интерес представляют результаты социологических исследований, которые дают определенное представление об особенностях жизнедеятельности местных сообществ, ценностях и мотивах поведения их субъектов, повседневных действиях и устойчивых социальных практиках. От них во многом зависит будущее дальневосточных территорий, а также их включение в глобальные потоки, прежде всего, в Азиатско-Тихоокеанском регионе [3].

Хабаровский край и Еврейская автономная область занимают разные позиции в социально-экономическом развитии среди субъектов России. Если край можно отнести к «регионам-середнякам», то автономную область – к «регионам-аутсайдерам». Соответственно, это отразилось и на оценках муниципальными руководителями социальной и экономической обстановки в своих территориях, которые обусловлены как общими, так и специфическими факторами и условиями регионального развития. Так, большинство глав поселений оценивают социально-экономическую ситуацию в них, как имеющую элементы социальной напряженности**.** В Хабаровском крае элементы социальной напряженности отмечены в двух из трех поселений (66,8%), в ЕАО – в трех из четырех (75,0%). В одном из десяти поселений Хабаровского края обстановка оценивается респондентами как крайне напряженная. Только в каждом четвертом поселении обеих регионов социально-экономическая ситуация оценивается главами поселений как благоприятная/нормальная (табл.1).

Таблица 1

Оценки социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях (в % от числа опрошенных)

Как Вы оцениваете социально-экономическую ситуацию на территории Вашего муниципального образования в настоящее время?	**Хабаров-ский край**	**ЕАО**
Благоприятная/нормальная	22,1	25,0
Есть элементы социальной напряженности	66,8	75,0
Обстановка крайне напряженная	9,1	-
На грани социального взрыва	1,0	-

По оценкам глав поселений, ведущие позиции в рейтинге социальных проблем двух регионов по степени остроты занимают ***алкоголизм и высокий уровень безработицы***. Значительная часть опрошенных в обоих регионах усреднили остроту таких социальных проблем, как: рост уровня заболеваний и ухудшение здоровья населения; низкая рождаемость и высокая смертность, проблемы детства и молодежи в своих поселениях; наркомания, экология, высокий уровень преступности. Последнюю позицию в рейтинге социальных проблем, имеющих низкую значимость, по мнению большинства глав поселений, занимает коррупция (табл. 2).

В качестве возможностей улучшения социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях каждый второй опрошенный в том и другом регионе выделяет выгодное географическое положение своих поселений, сельскохозяйственный потенциал, природные ресурсы и природные условия. Только один из десяти руководителей поселений позитивно оценивает возможности использования промышленного и научного потенциалов, а также кадров.

Таблица 2

Социальные проблемы муниципальных образований Хабаровского края по степени важности (остроты) (в % от числа опрошенных)

Оцените социальные проблемы в Вашем муниципальном образовании по степени важности (остроты) – высокая, средняя или низкая	Степень важности (остроты)					
	Высокая		Средняя		Низкая	
	Хабаров-ский край	ЕАО	Хабаров-ский край	ЕАО	Хабаров-ский край	ЕАО
1. Алкоголизм	58,3	40,0	36,2	60,0	5,5	-
2. Высокий уровень безработицы	52,0	33,3	41,6	46,7	6,4	20,0
3. Проблемы детства и молодежи	35,0	16,7	53,6	58,3	11,4	25,0
4. Высокая смертность	31,9	26.7	52,9	53.3	15,2	20,0
5. Миграция трудоспособного населения	31,8	21,4	48,3	42,9	19,9	35,7
6. Рост уровня заболеваний, ухудшение здоровья населения	17,5	7,1	66,1	50,0	16,4	42,9
7. Низкая рождаемость	14,2	25,0	65,8	56,2	20,0	18,8
1. Наркомания	13,4	25,0	40,9	50,0	45,7	25,0
2. Экология	13,3	7,1	48,2	64,3	38,5	28,6
3. Высокий уровень преступности	5,4	-	47,0	61,5	47,6	38,5
4. Коррупция	4,6	10,0	13,2	-	82,2	90,0

По мнению четверти опрошенных глав поселений Хабаровского края, у них отсутствуют собственные возможности для улучшения социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях. В ЕАО таковых оказалось незначительное число (6,3%), поскольку три четверти видят свои возможности для улучшения социально-экономической ситуации в использовании сельскохозяйственного потенциала своей территории (табл. 3).

Таблица 3

Оценки возможностей муниципального образования для улучшения социально-экономической ситуации (в % от числа опрошенных)

Какими собственными возможностями располагает Ваше муниципальное образование для улучшения социально-экономической ситуации? *(Отметьте столько ответов, сколько считаете нужным)*	**Хабаровский край**	**ЕАО**
Выгодное географическое положение	48,3	50,0
Сельскохозяйственный потенциал	43,5	75,0
Природные ресурсы, природные условия	42,1	56,3
Собственные возможности отсутствуют	25,4	6,3
Промышленный потенциал	12,4	6,3
Кадры. Научный потенциал	11,5	6,3

Исследования отечественных ученых свидетельствуют, что, несмотря на значительное разрушение экономики Российского Дальнего Востока за постсоветский период, его регионы имеют высокий природно-ресурсный потенциал, который в значительной степени превосходит объем нынешних бюджетных средств. Однако огромные совокупные ресурсы, которые сосредоточены на территориях местных сообществ природные, народнохозяйственные, информационные, интеллектуальные, культурные, прежде всего, социально-экономические и другие, используются, в целом, неэффективно.

Муниципальные образования регионов, располагая богатыми ресурсами, не обеспечивают свое население условиями для достойной жизни. В этом заключается главное противоречие современного состояния российского общества. Разрыв между имеющимся ресурсным потенциалом и характером его использования в большинстве муниципальных образований сохраняется значительный и продолжает увеличиваться. Одна из причин такого нерационального использования ресурсов – низкое качество муниципального управления и непрофессионализм кадров.

Среди предложенных для оценки экономических проблем в муниципальных образования первые места рейтинга (по степени их остроты) занимают: ремонт и строительство дорог, проблемы строительства нового жилья в населенных пунктах, проблемы капитального ремонта жилья в населенных пунктах. Вторая группа проблем, имеющая высокую значимость,

по оценкам опрошенных, связана с недостатком квалифицированных кадров (Хабаровский край – 49,5%, ЕАО – 41,7%) и низким/недостаточным уровнем здравоохранения в муниципальных образованиях (Хабаровский край – 45,7%, ЕАО – 35,7%). Традиционно высокую остроту имеют вопросы состояния ЖКХ, которые единодушно отметил каждый второй глава поселений обоих регионов. Каждый второй глава поселений Хабаровского края усреднил значимость такой позиции, как недостаток квалифицированных кадров в общеобразовательных учреждениях. Однако в пятой части общеобразовательных школ края кадровая проблема оценивается по шкале высокой важности. Менее важным, чем в ЕАО (28,6%), воспринимают муниципальные управленцы недостаток квалифицированных кадров в дошкольных учреждениях муниципальных образований Хабаровского края (16,0%).

Вызывает удивление мнение муниципальных руководителей о слабой значимости проблем, связанных с оценкой условий для развития малого и среднего бизнеса. На ее низкую важность указали более трети опрошенных глав поселений в крае (38,9%) и более половины в ЕАО (53,8%). Возможно, это связано с тем, что муниципалитеты ограничены в своих полномочиях по созданию благоприятных условий для развития малого и среднего предпринимательства, особенно в части налогообложения, кредитования (табл. 4).

Таблица 4

Экономические проблемы в муниципальных образованиях по степени важности (остроты) (в % от числа опрошенных)

Оцените экономические проблемы в Вашем муниципальном образовании по степени важности (остроты) – высокая, средняя или низкая	**Степень важности (остроты)**					
	Высокая		**Средняя**		**Низкая**	
	Хаб. край	**ЕАО**	**Хаб. край**	**ЕАО**	**Хаб. край**	**ЕАО**
Ремонт и строительство дорог	78,4	87,5	14,4	12,5	7,2	-
Проблемы строительства нового жилья в населенных пунктах	75,9	66,7	8,9	26,7	15,2	6,6
Проблемы капитального ремонта жилья в населенных пунктах	72,1	80,0	21,9	6,7	6,0	13,3
Недостаток квалифицированных кадров в сфере здравоохранения	49,5	41,7	31,5	25,0	19,0	33,3
Состояние ЖКХ	48,5	53,3	41,5	40,0	10,0	6,7
Низкий/недостаточный уровень здравоохранения	45,7	35,7	35,5	57,1	18,8	7,2
Недостаточное обеспечение инфраструктурой для развития физической культуры и спорта	36,7	50,0	43,1	42,9	20,2	7,1
Транспортное сообщение	31,7	26,7	42,4	53,3	25,9	20,0
Недостаток квалифицированных кадров	19,6	35,7	52,7	35,7	27,7	28,6

в общеобразовательных учреждениях						
Недостаток квалифицированных кадров в дошкольных учреждениях	16,0	28,6	47,2	42,8	36,8	28,6
Отсутствие условий для развития малого и среднего бизнеса	15,2	7,7	45,9	38,5	38,9	53,8

Возможности улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании большинство опрошенных видят в: увеличении доли межбюджетных трансфертов из регионального бюджета; совершенствовании законодательств; реализации приоритетных национальных проектов; увеличении неналоговой доходной части местного бюджета (табл. 5). Последнее место в пятерке возможностей для улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании опрошенные главы поселений Хабаровского края видят в активизации участия населения в решении вопросов местного значения. В то же время, их коллеги в ЕАО считают это условие важнейшим приоритетом. К сожалению, усиление внимания к мнению населения и его учет при принятии управленческих решений крайне низко оцениваются главами муниципалитетов обоих регионов.

Таблица 5

Распределение ответов на вопрос: «С чем вы связываете возможность улучшения социально-экономической ситуации в вашем муниципальном образовании?» (в % от числа опрошенных) *(Укажите не более 5-ти вариантов ответа)*

Варианты ответов	**Хабаров-ский край**	**ЕАО**
1. Увеличение доли межбюджетных трансфертов из регионального бюджета	85,6	50,0
2. Совершенствование законодательства	71,8	50,0
3. Реализация приоритетных национальных проектов	47,8	25,0
4. Увеличение неналоговой доходной части местного бюджета	44,5	62,5
5. Активизация участия населения в решении вопросов местного значения	44,0	81,3
6. Собственные ресурсы муниципального образования	27,8	37,5
7. Мобилизация внебюджетных средств	22,0	37,5
8. Усиление внимания к мнению населения и его учет при принятии управленческих решений	15,8	6,3
9. Внешнеэкономические связи, иностранные инвестиции	15,3	37,5
10. Межмуниципальная кооперация внутри субъекта РФ	4,8	18,8

Эффективное социально-экономическое развитие местных сообществ начинается с освоения их приоритетного ресурса – управленческого. Разделение полномочий между субъектом (край, область) и органами местного самоуправления в настоящее время сложилось таким образом, что

только пятая часть муниципалитетов как в Хабаровском крае, так и в ЕАО полностью самостоятельно исполняет все полномочия. Большинство муниципалитетов городских и сельских поселений края (74%) и ЕАО (81%) частично передали свои полномочия на уровень муниципального района, незначительная часть – органам государственной власти (Хабаровский край – 5,7%).

Наиболее трудны в реализации и затратны, по мнению глав поселений, являются большинство вопросов местного значения (табл. 6).

По мнению многих опрошенных глав муниципальных образований регионов исполнению органами местного самоуправления своих полномочий в полном объеме, в большей степени, препятствует недостаточное финансовое обеспечение местных бюджетов (90,9% – Хабаровский край и 75,0% – ЕАО). 82% опрошенных руководителей городских и сельских поселений Хабаровского края и 53% – ЕАО считают, что доходы местного бюджета не позволяют решать вопросы местного значения в муниципальном образовании.

Таблица 6

Оценки муниципальными руководителями степени трудности в реализации вопросов местного значения (открытый вопрос)

Наибольшая трудность в реализации	Наиболее затратные
Благоустройство; управление муниципальным имуществом; ЖКХ; содержание автомобильных дорог; формирование местного бюджета; вывоз бытовых отходов; пожарная безопасность; водо-тепло-газо-энергоснабжение; конкурсы по муниципальным заказам и аренде имущества; первичные меры пожарной безопасности; развитие культуры и библиотечного обслуживания; содержание мест захоронения; межевание; социальные объекты; подготовка к отопительному сезону	Содержание автомобильных дорог; благоустройство; ЖКХ; содержание общественного и речного транспорта; пожарная безопасность; межевание; содержание мест захоронения; управление муниципальным имуществом; водоотведение; тепло-водо-газо-энергоснабжение; уличное освещение; утилизация бытовых отходов; организация и содержание аварийно-спасательных служб; закупка топлива; оформление земли под объекты; образование; здравоохранение; физическая культура и спорт; медицинская помощь

Незначительная часть опрошенных в обоих регионах сослалась на несовершенство законодательной и нормативной базы как на препятствие в исполнении своих полномочий в полном объеме (Хабаровский край – 7,6% и ЕАО – 12,5%).

Нехватка квалифицированных кадров не вызывает озабоченности у глав муниципальных образований края (0,5%) и лишь незначительно – у коллег в ЕАО (12,5%). В то же время, оценивая уровень профессиональной подготовки муниципальных служащих в своих муниципалитетах, большинство опрошенных руководителей поселений считают, что муниципальным кадрам требуется повышение квалификации. Их высокий

уровень оценивает только пятая часть опрошенных. В то же время, подавляющее большинство опрошенных глав (92%) считают необходимым прохождение специальной подготовки при поступлении на работу в органы местного самоуправления. Однако только 2% глав муниципалитетов считают необходимым направление своих подчиненных на профессиональную переподготовку.

Специальную подготовку в виде повышения квалификации, т. е. краткосрочное обучение, прошло большинство глав муниципальных образований. Однако лишь 5% опрошенных глав муниципальных образований Хабаровского края и 12% – ЕАО прошли профессиональную переподготовку, т. е. обучение, ориентированное на получение знаний для решения новых профессиональных задач. Примерно пятая часть глав муниципальных образований в обоих регионах вообще не проходила специальное профессиональное обучение по направлениям муниципальной службы.

Вместе с тем, большинство опрошенных считают актуальными программы повышения квалификации по направлениям деятельности органов местного самоуправления, особенно по муниципальному блоку знаний (управление, финансы, имущество, закупки и др.) (табл. 7). Разрешение противоречий между потребностями повышения квалификации и реальной практикой будет способствовать повышению эффективности деятельности органов муниципального управления по повышению качества жизни местных сообществ.

Таблица 7

Актуальность программ квалификации по направлениям деятельности органов местного самоуправления (в % от числа опрошенных)

Какие программы повышения квалификации по направлениям деятельности органов местного самоуправления, по Вашему мнению, являются наиболее актуальными? ***(Отметьте один или несколько вариантов)***	**Хабаров-ский край**	**ЕАО**
Муниципальное управление	65,6	81,3
Муниципальные финансы	53,6	81,3
Управление ЖКХ	45,0	50,0
Муниципальное имущество	40,7	75,0
Муниципальное право	40,7	50,0
Муниципальные закупки	30,6	87,5
Социальная сфера	25,4	37,5
Территориальное планирование	22,5	25,0
Кадровое обеспечение	20,1	43,8
Навыки работы с компьютером	19,1	18,8
Стратегическое планирование	18,2	37,5
Развитие предпринимательства	13,4	25,0

Таким образом, новый период качественного развития муниципальных образований требует, чтобы местные сообщества стали отправной точкой их возрождения**.** Однако, как свидетельствуют результаты социологических исследований, для реализации этих целей необходимо преодоление следующих барьеров: немалое число муниципальных образований сформированы без учета их социально-экономического потенциала, имеют узкую доходную базу и крайне ограничены в возможностях влиять на ее увеличение; низкий уровень финансовой обеспеченности муниципалитетов обуславливает их высокую зависимость от финансовой помощи из бюджетов вышестоящего уровня; отсутствуют четкие «правила игры» в сфере межбюджетных отношений; двухуровневая система местного самоуправления нередко создает конфликт интересов в использовании ресурсов между муниципальными органами власти районного и поселенческого уровней; низкий профессиональный уровень должностных и выборных лиц органов местного самоуправления дополняется слабой активностью населения, отсутствием полноценных структур гражданского общества.

Литература и источники:

1. Филиппов, А. Ф. Социология пространства / А. Ф. Филиппов. – СПб, 2008.

2. Заславская, Т. И. Социетальная трансформация российского общества / Т. И. Заславская. – М. : «Дело», 2002.

3. Результаты социологического опроса глав муниципальных образований Хабаровского края и ЕАО. Информационно-аналитический центр ДВАГС. Опрос проведен 25 – 30 мая 2011 г. Опрошено 225 глав муниципальных образований, в том числе городских и сельских поселений (80%).