

## РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ ПЕНЗЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

Малюк Л.И., Павлов А.Ю.

*ФГБОУ ВПО «Пензенский государственный технологический университет», Пенза, Россия (440039, Пенза, пр. Байдукова / ул. Гагарина, 1а /11), e-mail: lama-penza@yandex.ru*

Статья посвящена проблемам развития самоуправления в муниципальных образованиях. Проанализировано современное состояние сельских территорий в Пензенской области и определены причины, препятствующие развитию местного самоуправления. Сделан акцент на необходимости взаимодействия трех составляющих: государственного управления, местного самоуправления и бизнеса, как одного из базовых условий повышения ресурсной обеспеченности сельских территорий. Одним из стратегических приоритетов социально-экономического развития региона выделено эффективное и качественное территориальное управление на основе программно-целевых методов. Результаты исследования реализации в Пензенской области ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 гг. и на период до 2020 г.» подтвердили целесообразность предоставления органам местного самоуправления грантов на реализацию общественно значимых проектов с привлечением граждан, проживающих в сельских поселениях. Приведенный региональный опыт по созданию «Мобильных бригад», оказывающих информационную помощь сельским жителям, может быть использован в других субъектах РФ.

Ключевые слова: местное самоуправление, самоорганизация, муниципальное образование, системный кризис, грантовая поддержка, устойчивое развитие.

## THE DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE MUNICIPALITIES OF THE PENZA REGION

Maluk L.I., Pavlov A.Y.

*Penza state technological university, Penza, Russia (440039, Penza, street Baidukova / Gagarina, 1a /11), e-mail: lama-penza@yandex.ru*

The article is devoted to the development of self-government in the municipalities. Analyses the current state of rural areas in the Penza region and identified the reasons hindering the development of local self-government. Focus on the necessary interaction of three components: public administration, local government and business, as one of the basic conditions for increasing resource availability in rural areas. One of the strategic priorities of socio-economic development of the region allocated to the efficient and effective territorial control on the basis of program-target methods. The results of the study of implementation in the Penza region of the Federal target program «Sustainable development of rural territories in 2014–2017, and for the period till 2020» confirmed the feasibility of providing local governments grants for the implementation of socially significant projects with the involvement of citizens living in rural settlements. Given regional experience to create a «Mobile brigades», providing information assistance to rural residents, can be used in other subjects of the Russian Federation.

Keywords: local self-government, self-organization, municipality, systemic crisis, grant support, sustainable development.

За последние 20 лет экономические реформы в России привели к существенным изменениям в жизни на селе. Появились новые формы хозяйствования: крестьянские(фермерские) хозяйства, личные подсобные хозяйства; наряду с ними образуются крупные агрохолдинги. Приватизация затронула основные средства производства – землю, сельскохозяйственную технику, оборудование. Конкуренция на рынке поставила сельских товаропроизводителей в жесткие условия, что повлекло увеличение безработицы и отток сельского населения в города [2].

В сложившихся условиях российское село переживает системный кризис, который привел к деградации сельской местности в целом и затронул все аспекты хозяйственной деятельности сельских жителей.

### Материал и методы исследования

Население Пензенской области в целом за период с 2002 по 2013 г. сократилось на 97,5 тыс. чел. или на 6,6 %. Общая депопуляция населения не могла не отразиться на изменении численности городского и сельского населения, которое также из года в год снижается (рис. 1).

За последние 12 лет общая численность населения области снизилась на 6,6 %, при этом сельское население сократилось на 14,1 %, городское население – на 2,6 %. Уменьшение численности сельского населения происходит быстрее, чем городского в 5,4 раза. Если в 2002 г. на одного сельского жителя приходилось 1,85 горожан, то в 2013 г. – уже 2,1.

Большинство сельчан-мигрантов предпочитает жизнь в городской местности, вместе с тем исторически Россия является сельскохозяйственной страной: 2/3 ее площади составляют сельские территории. В силу ее огромной площади освоение этих земель крайне затруднено. Неравномерность развития, деградация и нерациональное использование обширных сельских территорий – это одна из наиболее острых проблем. По уровню социально-экономического развития и природно-климатическим условиям регионы резко дифференцированы. Деградация сельской местности привела к ее обезлюдиванию, исчезновению исторически сложившейся поселенческой структуры со всей социально-экономической, культурной, духовной инфраструктурой [6].

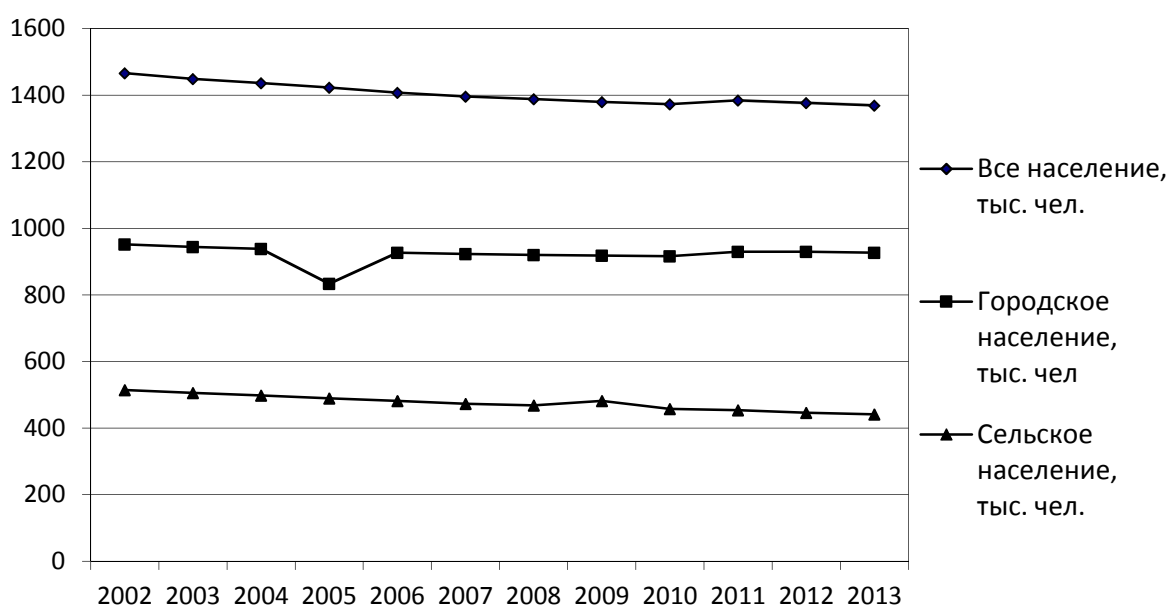


Рис.1. Изменение численности населения в Пензенской области, тыс. чел.

Располагая огромным ресурсным потенциалом, разнообразными природно-климатическими, социально-культурными и экономическими условиями, село перестало ассоциироваться с сельским образом жизни. Такая ситуация связана с развитием научно-технического прогресса, когда разнообразная высокотехнологичная техника ослабляет связь крестьянина с основным средством производства – землей; а, с другой стороны, произошла переоценка жизненных ценностей, и менталитет современного крестьянина кардинально изменился: преимущества городской среды обитания формируют в его сознании комплекс отсталости и неполноценности. Такие явления, как безработица, пьянство, воровство, стали обычными явлениями [7].

В сложившихся условиях нельзя рассматривать село только как источник сельскохозяйственной продукции, так как развитие сельской местности призвано обеспечить сохранение исторического уклада жизни с культурными, национальными особенностями и традициями. Именно многофункциональность сельских территорий предопределяет необходимость развития разнообразных, помимо сельскохозяйственного производства, видов деятельности. Кроме обеспечения продовольствием, жизнедеятельность в сельской местности выполняет функции социального контроля над территорией страны, воспроизводства новых поколений граждан и культуры, обладает разнообразными рекреационными ресурсами.

### **Результаты исследования**

Одной из причин деградиционных процессов на селе является неразвитость организации самоуправления в сельских поселениях, становление которого призвано решать вопросы местного значения, учитывать личные проблемы каждого человека. Сельское самоуправление относится к числу исторических и культурных традиций российского общества, имеет свою специфику. Актуальность и эффективность данного института власти определяется тем, что уровень развития местного самоуправления является главным показателем степени демократизации общественно-экономической жизни страны [3].

При этом следует отметить ряд причин, препятствующих развитию местного самоуправления в сельских территориях:

- концентрация ресурсов и реальных властных полномочий в районных центрах, являющихся, как правило, городами, а не в селах;
- неразвитость коммунальной инфраструктуры и муниципального хозяйства на селе, информационная изоляция, плачевное состояние сельского здравоохранения, образования коммуникаций, что не позволяет вновь создаваемым органам местного самоуправления на

селе заниматься организацией предоставления необходимых услуг сельским жителям, как того требует начавшаяся реформа местного самоуправления;

- низкая гражданская активность жителей и повышение социальной апатии, дальнейшее усиление оттока ресурсов с сельских территорий;

- неразвитость институциональной среды;

- низкая бюджетная обеспеченность сельских муниципальных образований, отсутствием системы финансовой поддержки местных инициатив.

Система регулирования и развития в поселениях социально-экономических и иных отношений по решению вопросов местного характера основывается на самоорганизации, на базе, преимущественно, собственных ресурсов. По оценкам представителей органов самоуправления, только 25–30 % решаемых задач финансово подкреплены, для прогрессивного развития института самоуправления эта цифра должна составлять 75–80 %, что делает решение местных вопросов за счет собственных ресурсов невозможным. Между тем собственные ресурсы – это, прежде всего, собственные доходы. Доходы местных бюджетов формируются за счет местных налогов и сборов, неналоговых поступлений из вышестоящих бюджетов и займов<sup>1</sup>. Учитывая широкий спектр решаемых задач, можно констатировать, что местное самоуправление на современном этапе не в состоянии обеспечивать их реализацию [5].

Партнером общественного процесса управления территориальным развитием становится предпринимательство. Именно совместное управление, взаимодействие органов государственной власти, органов местного самоуправления, бизнес-структур способно обеспечить увеличение финансовых ресурсов, доверие между партнерами и реализовать стратегию развития муниципального образования.

Система местного самоуправления фактически означает децентрализацию власти и ресурсов, направленную на решение местных проблем на основе самоорганизации и собственных ресурсов; на развитие сел и деревень через организацию местных экономик, способствующую социализации сельского населения на территории жизнедеятельности, в том числе посредством привлечения их к целевым программам территориального обустройства, развития и управления [4]. Этому в полной мере может содействовать развитие кооперации всех видов (кредитная, сбытовая, потребительская). Именно кооперативы реализуют коллективный (общественный) тип собственности на средства производства и принцип самоуправления сообществ.

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления: Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131 (ред. 29.12.2014 г.).

Характерной чертой Пензенской области является то, что она встроена в общую систему управления, ориентирована на общую политику государства. Существует четкая система многоуровневого взаимодействия. Общие задачи на первом этапе обсуждаются на областном уровне, затем рекомендуются к выполнению в муниципалитетах. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдумов, выборов, других форм прямого волеизъявления через выборные и другие органы местного самоуправления [1].

На региональном уровне повышению роли института местного самоуправления в настоящее время уделяется большое внимание. Каждое сельское сообщество имеет свои особенности, уникально и способно занять свою экономическую нишу. Однако из-за недоверия местного населения к управленческим структурам имеющиеся ресурсы используются неэффективно, что нашло отражение в действующих программах.

В рамках ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г. № 598, на территории Пензенской области с 2014 года осуществляются мероприятия по грантовой поддержке местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности. Одной из задач федеральной целевой программы является создание благоприятных условий для устойчивого развития сельских территорий.

На реализацию мероприятий на 2014 год было направлено средств федерального бюджета в объеме 293,0 тыс. рублей, бюджета Пензенской области – 305 тыс. рублей и местных бюджетов – 136,0 тыс. рублей, а также средства из внебюджетных источников в объеме 304,5 тыс. рублей.

В 2014 г. от сельских поселений Пензенской области в Министерство сельского хозяйства поступило 59 заявок по основным направлениям на общую сумму гранта свыше 6,5 млн рублей, из них на 2015 год отобраны 10 проектов Кузнецкого, Пачелмского, Сердобского, Малосердобинского районов Пензенской области.

Приоритетными направлениями предоставления грантов является реализация проектов в области создания и обустройства зон отдыха, спортивных и детских игровых площадок, сохранение и восстановление природных ландшафтов, историко-культурных памятников, поддержка национальных культурных традиций, народных промыслов и ремесел. Гранты предоставляются органам местного самоуправления сельских поселений Пензенской области на реализацию общественно значимых проектов с участием граждан, проживающих в сельских поселениях.

Особенностью реализуемой программы является комплексность планирования развития сельских территорий. Среди основных целей мероприятий – создание комфортных условий жизни и работы в сельской местности, содействие созданию благоприятных

инфраструктурных условий для развития АПК и высокотехнологичных рабочих мест на селе. Программа также будет поддерживать участие жителей в реализации социально-экономических проектов, формировать у населения позитивное отношение к сельскому образу жизни.

Министерством сельского хозяйства создан и успешно реализован проект «Мобильные бригады», в рамках которого жителям сел оказывалась информационная и консультационная помощь, проводилась разъяснительная работа.

В работе проекта приняли активное участие студенты Пензенской сельскохозяйственной академии. Студенты провели ряд встреч более чем в 20 районах Пензенской области с гражданами в целях повышения информированности сельского населения о существующих мерах государственной поддержки в области развития сельского хозяйства и социального развития сельских территорий.

Кроме того, члены проекта «Мобильные бригады» провели встречи с учащимися школ в рамках реализации проекта «Выбираем профессию». Участникам встреч был предоставлен раздаточный материал по мерам государственной поддержки и профориентации на селе. Данная работа способствует формированию положительного, позитивного имиджа аграрной отрасли и сельского образа жизни.

Согласно Указу президента России, подписанному 10 июня 2012 г., ежегодно проводится день местного самоуправления<sup>2</sup>, что должно способствовать повышению роли и значения института местного самоуправления, развития демократии и гражданского общества.

### **Выводы**

Приоритетом сельской местности является локальность территории и в силу малолюдности и однородности сельских сообществ – более простая управленческая структура. В современных условиях складывается управление нового поколения, которое ориентировано на человека с его интересами, потребностями, ценностями, уровнем и качеством жизни.

Одним из важнейших факторов, определяющих успешность решения задачи комплексного и устойчивого развития сельских территорий, является обеспечение активного участия молодежи в процессах социально-экономических преобразований на селе и вовлечение молодых кадров в работу органов местного самоуправления.

Перечисленные выше мероприятия создают предпосылки для развития эффективного самоуправления, включая самоуправление в сельских районах, достижения максимального социального эффекта, сохранения человеческого потенциала, расширения социальной,

---

<sup>2</sup> О дне местного самоуправления: указ Президента Российской Федерации от 10.06.2012 г. № 805.

экономической и политической активности сельского населения, сохранения сельского образа жизни и устойчивого развития села.

*Публикация материалов осуществлена в рамках выполнения государственного задания Министерства образования и науки РФ по проекту «Междисциплинарные социально-гуманитарные исследования в контексте инновационного развития и международных связей».*

### Список литературы

1. Акулов А.О. Местное самоуправление в системе государственного и муниципального управления территориальным развитием // Известия Пензенского государственного педагогического университета им. В.Г. Белинского. – 2011. – № 24. – С. 152-157.
2. Батова В.Н., Малахова М.Н., Колесников А.В. Институциональные преобразования в контексте обеспечения экономической безопасности муниципальных образований // XXI век: итоги прошлого и проблемы настоящего плюс. – 2014. – № 4. – С. 385-389.
3. Батова В.Н. Местное самоуправление как институт развития гражданской активности населения // Сборник статей международной научно-практической конференции «Публичная власть: реальность и перспективы». – 2014. – С. 114-116.
4. Колесников А.В. Централизация и политизация местной власти в муниципальном районе // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2013. – № 6(95). – С. 43-47.
5. Мясникова Т.А. Потребности местного сообщества как основа планирования экономического развития // Регион: системы, экономика, управление. – 2012. – № 4(19). – С. 19-23.
6. Погребовская И.А., Рик С.В. Из практики муниципального управления // Сборник научных статей по материалам межрегиональной научно-практической конференции «Актуальные вопросы социально-экономического развития муниципальных образований». – 2010. – С. 262-277.
7. Semenov A.K., Polunin G.A. Factors and features of formation of modern Russian management // World Applied Sciences Journal. – 2014. – Т.29. – № 4. – С. 522-526.

### Рецензенты:

Бондина Н.Н., д.э.н., профессор, заведующая кафедрой бухгалтерского учета, анализа и аудита Пензенской государственной сельскохозяйственной академии, г.Пенза;

Винничек Л.Б., д.э.н., профессор, заведующая кафедрой организации и информатизации производства, Пензенской государственной сельскохозяйственной академии, г. Пенза.