

Депутат Государственной думы Российской Федерации 5-го созыва,
председатель подкомитета по вопросам развития сельских поселений
Комитета по вопросам местного самоуправления

УПРАВЛЕНИЕ ФОРМИРОВАНИЕМ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ

В статье рассматриваются особенности формирования институтов развития сельских поселений. Предлагаются алгоритм формирования и основное содержание программы социально-экономического развития муниципального образования. Автором предлагается активизировать работу органов местного самоуправления по созданию в сельских поселениях автономных учреждений, обеспечивающих широкий спектр услуг для населения.

Ключевые слова: сельские поселения, программа социально-экономического развития, органы местного самоуправления, услуги для населения.

В муниципальной экономической системе каждый социальный институт характеризуется наличием цели своей деятельности, конкретными функциями, обеспечивающими достижение такой цели, набором социальных статусов и ролей, типичных для данного института. Социальный институт обеспечивает возможность членам сообщества удовлетворять свои потребности, стабилизирует экономические и социальные отношения, вносит согласованность и интеграцию в действиях его членов.

В общем плане деятельность социальных институтов муниципальных экономических систем определяется:

- набором специфических социальных норм и предписаний, регулирующих соответствующие типы поведения;
- интеграцией их в социально-политическую, идеологическую и ценностную структуры общества, что позволяет узаконить формально-правовую основу деятельности того или иного института, осуществлять социальный контроль за институциональными типами действий;
- наличием финансовых, материальных, информационных и интеллектуальных ресурсов и условий, обеспечивающих успешное выполнение нормативных предписаний и осуществление социального контроля.

Перед органами местного самоуправления в настоящее время стоит серьезная задача по разработке комплексных программ социально-экономического развития муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений. В этой связи для всех уровней власти особенно важными становятся новые знания и навыки стратегического управления муниципальными сообществами, на основе которых формируются долгосрочные стратегии и механизмы эффективного управления всеми сферами жизнедеятельности муниципального сообщества.

Исторически сложившийся факт, что население Российской Федерации неравномерно распределено по различным муниципальным образованиям. Наиболее ярко это представлено на примере сельских поселений, которых в Российской Федерации — 19864 или 82,2% от общего количества муниципальных образований. При этом проживает в сельских поселениях только 35,2% населения России. Таким образом, в одном сельском поселении Российской

Федерации проживает существенно меньше граждан, нежели в одном городском округе, что сказывается на эффективности деятельности данного типа муниципальных образований [3].

Как институт власти местное самоуправление обеспечивает решение вопросов местного значения, в том числе в таких жизненно важных сферах, как охрана здоровья, образование, социальная помощь, оказание жилищно-коммунальных услуг и прочее, и прочее. Система местного самоуправления организует и осуществляет взаимодействие с органами государственной власти, хозяйствующими субъектами, создавая механизмы управления развитием муниципального образования и становясь активным участником этого процесса. Тем самым местное самоуправление в силу приближенности к населению, особенностей формирования органов власти и территориального общественного самоуправления представляет собой готовую открытую дискуссионную площадку, где жители имеют возможность обсудить самые острые проблемы.

Однако практика показала, что не каждое поселение имело статус и ресурсы для социально-экономического саморазвития. Так, на момент принятия 131-ФЗ «Об общих принципах реализации местного самоуправления в Российской Федерации», в 42 субъектах Российской Федерации отсутствовали муниципальные образования на уровне поселений. Местное самоуправление на уровне поселений действовало только в 1320 из 155 тыс. населенных пунктов. Только 40 % муниципальных образований имели местные бюджеты, остальные - смету, 25 % муниципальных образований не имели учреждений образования, 32 % - учреждений здравоохранения и учреждений культуры [2].

На уровне поселения к числу вопросов местного значения относятся вопросы формирования, утверждения, исполнения и контроля за исполнением местного бюджета, распоряжение муниципальным имуществом, содержание и строительство автомобильных дорог, обеспечение малоимущих граждан жильем, предоставление жителям муниципального образования услуг связи, транспорта, общественного питания и бытового обслуживания, организация досуга населения, вопросы благоустройства и озеленения поселения, вывоза твердых бытовых отходов и ряд других вопросов (статья 14 Федерального закона № 131-ФЗ). Однако подавляющее большинство проблем возникает именно при решении вопросов местного значения и осуществления полномочий органами местного самоуправления. К числу таких проблем относятся:

- отсутствие четкого разграничения полномочий районов и поселений по «вопросам совместного ведения»;
- недостаточность или полное отсутствие средств на решение отдельных вопросов местного значения из-за несбалансированности местных бюджетов (смет доходов и расходов поселений);
- отсутствие объективной нормативной базы по планированию затрат, связанных с решением вопросов местного значения;
- несоответствие состава передаваемого поселениям муниципального имущества полномочиям органов местного самоуправления поселенческого уровня.

Учитывая актуальность и особую значимость развития местного самоуправления на территории субъектов Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации разрабатываются и реализуются различные региональные программы, направленные на развитие и под-

держку местного самоуправления. По данным субъектов Российской Федерации, в настоящее время реализуется порядка 250 подобных программ, причем в каждом субъекте Российской Федерации различаются количество подобных программ, продолжительность их действия и форма реализации.

Например, во Владимирской области принята программа по государственной поддержке и развитию местного самоуправления на 2006-2008 годы. Постановлением Курской областной Думы от 14 декабря 2006 г. № 242-IV ОД утверждена областная целевая программа «Государственная поддержка органов местного самоуправления Курской области и создание условий для развития конституционных полномочий местного самоуправления на 2007-2008 годы». Законом Кемеровской области от 12 декабря 2006 г. № 159-ОЗ утверждена среднесрочная региональная целевая программа «Поддержка реализации реформы местного самоуправления в Кемеровской области на 2007-2009 годы». Разработаны региональные программы, направленные на решение отдельных вопросов на уровне муниципальных образований [3].

Анализ финансового положения муниципальных образований свидетельствует о том, что практически во всех субъектах Российской Федерации доходы местных бюджетов не соответствуют потребностям органов местного самоуправления для реализации ими собственных полномочий, осуществления капитальных вложений для развития и модернизации объектов жилищно-коммунального хозяйства, образования, здравоохранения и других объектов социальной инфраструктуры. Сложившееся к настоящему времени законодательство привело к тому, что благополучие муниципальных образований, особенно городских и сельских поселений, практически не зависит от развития экономики на их территориях. Большинство налогов на деятельность юридических лиц практически не попадает в местные бюджеты.

Завершающий этап передачи полномочий муниципальным районам и муниципальным образованиям-поселениям осуществляется одновременно с передачей финансовых средств на основании соответствующих законов, принимаемых в субъектах. Это, с одной стороны, предоставляют более широкие возможности органам местного самоуправления для реализации мероприятий по социальному развитию территорий, а с другой — требует более ответственного отношения к исполнению своих полномочий и расходованию бюджетных средств, приведения муниципальных расходных обязательств в соответствие с реально имеющимися ресурсами, а также повышения эффективности управления бюджетными средствами.

Следует отметить и слабую информированность населения о содержании законодательства в сфере местного самоуправления, да и само законодательство еще содержит множество коллизий. Преодолению данной ситуации способствует восстановление института стратегического планирования работы местных органов власти. Дело не в названии данного института, это может быть и план социально-экономического развития, и стратегический план развития, но в любом случае органы местной власти приобретают навыки не только планирования своей работы, но и овладевают технологиями управления процесса развития, совершенствования того органа или той территории, на которую распространяются полномочия данного органа власти. Для разработки программы развития территории муниципального образования, на наш взгляд, целесообразно воспользоваться следующим алгоритмом:

-
-
- подготовка и анализ информации о роли муниципального образования в регионе;
 - сравнительная оценка ресурсного и социально-экономического потенциала муниципальных образований;
 - выявление проблем развития, требующих принятия решений на региональном уровне;
 - разработка системы приоритетов по решению проблем муниципального образования;
 - разработка экстраполяционного прогноза развития муниципального образования, с учетом тенденций в мировой, национальной и региональной социально-экономических системах;
 - разработка концепции и стратегических направлений развития муниципального образования в рамках концепции развития региона;
 - разработка целевого прогноза развития муниципального образования в соответствии с выбранными приоритетами и стратегическими направлениями;
 - разработка комплекса программных мероприятий по достижению целей и задач программы;
 - формирование инвестиционных проектов, бизнес-планов по приоритетным проектам;
 - выработка механизмов реализации программы;
 - ресурсное обеспечение программы;
 - распределение функций и координация процесса реализации программы;
 - прогнозная оценка результатов и эффективности программы.

В процессе реализации программы представляется важным:

- создание организационных структур с определением форм участия администраций региона, муниципального образования и задействованных предприятий, организаций, учреждений;
- выбор и поддержка инвестиционных проектов, способствующих решению намеченных в программе проблем;
- определение алгоритма выполнения мероприятий;
- финансовое обеспечение, источники, условия предоставления и возврата финансовых ресурсов;
- информационное и кадровое обеспечение реализации программы.

Одной из основных форм договорного взаимодействия органов местного самоуправления с предприятиями и организациями в процессе реализации разрабатываемых местных программ является муниципальный заказ на выполнение работ по благоустройству территории, строительству и ремонту объектов социальной и коммунальной инфраструктуры, производству продукции, оказанию услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения муниципального образования. Порядок формирования и размещения муниципального заказа устанавливается правовыми актами органов местного самоуправления муниципального образования. В качестве тормоза развития отношений муниципального заказа, особенно в сельских муниципальных образованиях, можно назвать слабую бюджетную обеспеченность или практически полную необеспеченность местных бюджетов необходимыми финансовыми ресурсами. Размещение муниципального заказа

за совмещено с предоставлением льгот населению, которые муниципальная власть должна компенсировать, чтобы не подрывать основы экономической заинтересованности у местных товаропроизводителей.

Важнейшей задачей органов местного самоуправления является организация, содержание и развитие учреждений здравоохранения, культуры и народного образования [1]. Однако именно они в большей степени ощутили на себе современное кризисное состояние. Здесь хроническими были задержки заработной платы работникам, перебои с обеспечением продуктами питания, медикаментами и оборудованием. Многие здания и сооружения, в которых размещаются объекты здравоохранения и образования, имеют довоенную и даже дореволюционную историю. К этому следует добавить, что отсутствие четких критериев социального обустройства муниципальных образований, решение этих вопросов в высших эшелонах власти в основном через различные министерства и ведомства обусловили существенные различия между ними, и по мере развития рыночных отношений они еще более возрастают.

Исходя из необходимости предоставления учреждениям здравоохранения, культуры и народного образования хозяйственной самостоятельности в условиях отсутствия федерального закона об автономных учреждениях, ряд муниципальных образований избирали такую форму, как автономные некоммерческие организации, которые имели право самостоятельно определять штатное расписание, смету расходов, тем самым — возможность повысить мотивацию работников за качество труда [4].

Принятие федерального закона об автономных учреждениях позволило начать внедрение такой организационно-правовой формы, как автономное учреждение. По мнению автора, она имеет существенное преимущество в сравнении с традиционными учреждениями. Прежде всего, речь идет об уровне финансовой и хозяйственной самостоятельности учреждения. Имея гарантированное задание от муниципалитета — расширяется возможность распоряжения доходами от собственной деятельности. Форма автономного учреждения предусматривает больший объем ответственности учреждения по своим обязательствам, при этом имущество, как и прежде, остаётся муниципальным.

Федеральный закон об автономных учреждениях предусматривает финансовое обеспечение услуг, оказываемых автономным учреждением, в форме субсидий на выполнение муниципального задания. Муниципальное задание позволяет сформулировать требования к объёму и качеству оказываемых услуг с учётом достигнутого уровня. Объём задания определяется, прежде всего, исходя из имеющихся ресурсов в учреждениях. Таким образом, в результате проведённых преобразований наметилась положительная тенденция в организации предоставления населению муниципальных услуг. Это особенно актуально для сельских поселений. Предварительный анализ по эффективности разрабатываемых мероприятий показывает, что потенциальная экономия бюджетных средств от внедрения в практическую реализацию новых организационных моделей составляет порядка 18–20 процентов от фактических расходов бюджета муниципального образования на реализацию полномочий по предоставлению услуг. Эти средства можно направить на стимулирование работников социальной сферы и повышение качества услуг [4].

Автором настоящего исследования была проведена организационная работа по созданию в Луневском сельском поселении Московской области авто-

номного учреждения «Дом культуры «Луново» (АУ «Дом культуры «Луново»). Основные цели создания данного муниципального института состояли в следующем:

- содействие органам местного самоуправления сельского поселения Луновское в реализации подпрограммы «Культура» программ социально-экономического развития;
- обеспечение доступа к культурным ценностям и информационным ресурсам в сфере культуры жителям муниципального образования;
- создание условий для сохранения культурного наследия территории и развития культурного потенциала населения;
- достижение высокой эффективности деятельности по развитию «человеческого капитала» муниципального образования на основе привлечения инвестиций в сферу культуры при участии в коммерческих проектах.

В качестве задач, решаемых с помощью АУ «Дом культуры «Луново», определены:

- обеспечение сохранности историко-культурного наследия территории, сохранение природных комплексов, памятников истории и культуры;
- разработка и внедрение информационных продуктов и технологий в сфере культуры, обеспечение возможности доступа жителей муниципального образования к создаваемым в России виртуальным музеям, электронным библиотекам и архивам, электронным каталогам и реестрам культурного наследия;
- развитие материально-технической базы сферы культуры муниципального образования сельского поселения Луновское, оснащение ДК «Луново» и других подразделений современным специальным оборудованием и средствами компьютеризации;
- обеспечение условий для художественного творчества жителей муниципального образования и инновационной деятельности в сфере культуры, создание центра народной культуры, организация работы творческих клубов, развитие художественных коллективов муниципального образования, поддержка авторов новых идей, разработка методических материалов для проведения культурных мероприятий;
- поддержка народных художественных промыслов, организация работы кружков и секций народных художественных промыслов, проведение тематических фестивалей и выставок-продаж;
- сохранение и развитие системы художественного образования, поддержка молодых дарований, проведение фестивалей, конкурсов, выставок и мастер-классов для детей и творческой молодежи;
- развитие межмуниципальных отношений в сфере культуры, реализация совместных мероприятий с другими муниципальными образованиями Солнечногорского района, Московской области.

На первом этапе работ были определены стартовые условия, исходя из которых в дальнейшем планировались мероприятия и объемы необходимых ресурсов. Исходя из стартовых условий и основных задач была сформирована Программа действий на 2008 год, которая была структурирована по следующим разделам:

1. Функциональная деятельность по выполнению программных мероприятий и муниципального заказа на оказание услуг в культурно-досуговой и

информационно-библиотечной сферах.

2. Услуги населению и сторонним организациям в сфере культуры.
3. Методическая работа.
4. Развитие материально-технической базы;
5. Проекты и инвестиции.

Особое внимание при создании АУ «Дом культуры «Луново» обращалось на ресурсное обеспечение его деятельности. В этих целях использовались средства бюджетов различных уровней, инвестиционные ресурсы от коммерческих организаций, целевые и благотворительные поступления, источники внебюджетных средств муниципального образования и другие источники. Таким образом, преимущества деятельности автономных учреждений, показанные автором на примере АУ «Дом культуры «Луново», подтвердили, что экономия бюджетных средств от внедрения в практическую реализацию новых организационных моделей составила порядка 18–20 процентов от фактических расходов бюджета муниципального образования на реализацию полномочий по предоставлению услуг.

Таким образом, состояние институциональной структуры экономики муниципального образования в первую очередь определяется способностью и желанием территориальных органов управления провести реформы в интересах общественного блага. И в этом смысле качество институтов во многом определяет динамику объемов производства, количество рабочих мест, реальные доходы населения и, таким образом, качество его жизни. Институциональная среда также влияет на качество управления экономикой, воздействует на экономический рост и распределение доходов. Наконец, от институциональной среды зависит и то, в какой степени те или иные сегменты общества имеют «голос» в принятии решений об изменениях, которые затрагивают их интересы и, следовательно, широта социального охвата государственной политики, а также процесса ее выработки и реализации.

Литература

1. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», №131-ФЗ. Принят Государственной думой 16 сентября 2003 года. Одобрен Советом Федерации 24 сентября 2003 года.//ст. 15, Российская газета, № 202(3316), 08.10.03.
2. Выступление на Парламентских слушаниях в марте 2003 года О. Сысуева - Президента Конгресса муниципальных образований РФ.
3. «Итоги реализации федерального закона от 06.06.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах реализации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 году», М., Минрегион, 2007.- С. 11- 38.
4. Стенографический отчет о заседании Совета по развитию местного самоуправления 1 февраля 2008 года в г. Новочеркасске.

I. Gor'kova

MANAGEMENT OF FORMATION OF INSTITUTES OF DEVELOPMENT OF RURAL SETTLEMENTS

In this article the features of the development institutions of rural towns are examined. The algorithms of forming and the principal content of the program of municipal formation's socio-economic development are suggested. The author propose to brisk up the work of municipal government's authorities in founding autonomous institutions in rural towns, for providing wide range of services.

Key words: rural settlements, program socially economic development, organs of local self-government, services for a population.