

Аванесова Елена Григорьевна

СОВРЕМЕННЫЕ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Объектом данной работы является социальная политика муниципалитетов Томской области. Автор выявляет основные проблемы социальной сферы муниципальных образований и определяет современные стратегии по их позитивному решению. Особое внимание уделено анализу статистических данных и официальных документов органов местного самоуправления, опубликованных на официальных сайтах муниципалитетов региона с целью определения технологий реализации политики социальных преобразований.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2013/11-2/1.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2013. № 11 (37): в 2-х ч. Ч. II. С. 13-16. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2013/11-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 352.075

Политология

Объектом данной работы является социальная политика муниципалитетов Томской области. Автор выявляет основные проблемы социальной сферы муниципальных образований и определяет современные стратегии по их позитивному решению. Особое внимание уделено анализу статистических данных и официальных документов органов местного самоуправления, опубликованных на официальных сайтах муниципалитетов региона с целью определения технологий реализации политики социальных преобразований.

Ключевые слова и фразы: социальные проблемы; социальная политика; местное самоуправление; интернет-сайты муниципалитетов; технологии предоставления муниципальных услуг.

Аванесова Елена Григорьевна, к. филос. н.

*Национальный исследовательский Томский государственный университет
avanosovafsf@yandex.ru*

СОВРЕМЕННЫЕ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ[©]

Статья выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда, грант № 12-13-70002-а.

Декларируемый Конституцией социальный характер Российского государства обязывает органы власти не только федерального и регионального, но и муниципального уровня разрабатывать современные технологии и механизмы реализации социальной политики. В рамках данной статьи под социальной политикой в самом общем виде подразумевается совокупность технологий и способов воздействия на социальную сферу общества с целью повышения качества жизни населения. При этом финансовые возможности муниципалитетов весьма ограничены. Ни для кого не является секретом тот факт, что подавляющее большинство муниципалитетов РФ так и не стали самостоятельными институтами управления, поскольку этому становлению препятствуют неблагоприятные объективные обстоятельства: депрессивное состояние экономики, отсутствие финансовой самостоятельности и развитой социальной инфраструктуры, нехватка квалифицированных кадров и т.д. Между тем, каждое муниципальное образование обладает своими специфическими ресурсами, которые могут быть задействованы для проведения эффективной социальной политики. Поэтому проблема выявления потенциала и ресурсов российских муниципалитетов для решения социальных вопросов является одной из наиболее значимых и практически ориентированных.

В последние годы отмечается серьёзный рост интереса российских исследователей к проблеме эффективности работы органов государственной власти регионов по осуществлению социальной политики. В то же время политика на муниципальном уровне не так часто становится объектом внимания политологов, т.к. она, как правило, связана с прозаическими проблемами повседневности [3, с. 9]. Однако по мере осознания того факта, что от качества решения этих проблем зависит социальное самочувствие региона в целом, интерес к вопросам муниципального управления значительно повышается. Теоретические рассуждения о природе местного самоуправления с неизбежностью выводят авторов на социальную проблематику. Так, «проблемные узлы» сегодняшней российской муниципальной практики [8] подробно освещаются в работах В. Я. Гельмана [1; 2], Р. Ф. Туровского [13], В. И. Шмакова [14], В. Тимченко [12], Е. М. Ковешникова [4] и др. Особое внимание исследователи уделяют вопросу взаимосвязи между уровнем финансовой самостоятельности муниципалитетов и качеством предоставляемых ими услуг.

Специфика социальной сферы муниципалитетов Томской области отражена в коллективных работах А. Ю. Рыкуна, О. О. Мельниковой, К. М. Южанинова, М. О. Абрамовой [9; 15]. Авторы анализируют данные социологических опросов, проводимых на территории области с целью описать социальную структуру региона и диагностировать социальное самочувствие его жителей. Несомненный интерес представляет публикация Е. А. Назаровой [6], которая определяет место муниципальных районов Томской области в региональной инновационной системе.

Автор данной статьи ставит перед собой задачу обобщения опыта муниципалитетов по самостоятельному решению социальных проблем в условиях инновационно ориентированной стратегии развития региона на примере Томской области. Информационную базу исследования составили статистические данные и официальные документы органов местного самоуправления, опубликованные на официальных сайтах муниципалитетов региона, а также публикации учёных по вопросам регионального и муниципального управления. Методологическую основу работы составляет антропосоциетальный подход, в соответствии с которым «всему обществу и его регионам свойственны четыре основные функции: жизнеобеспечивающая, духовно-интегрирующая, статусно-дифференцирующая, властно-регулирующая» [7, с. 29]. Каждая функция осуществляется через соответствующую регионально-функциональную структуру, которая представляет совокупность социальных институтов, организаций, общностей, природных и созданных человеком ресурсов. За сбалансированность функций ответственна властно-регулирующая структура [Там же]. В условиях неустойчивости антропосоциетальной системы именно органы управления ответственны в первую очередь

за социальный порядок, удовлетворение потребностей социальных акторов, способность адекватно реагировать на вызовы внешнего мира [Там же, с. 34-35]. Власть муниципального уровня, осуществляющая функции публичного управления на своей территории, призвана активно влиять на процесс позитивного развития всех сфер жизнедеятельности муниципалитета. Вопрос в том, каковы возможности и границы этого влияния.

Социальная политика является важным направлением деятельности органов местного самоуправления Томской области. Нормативную базу данной политики составляют правовые акты федерального, регионального и муниципального уровней власти. В последние годы регион осваивает практику долгосрочного целевого планирования социально-экономического развития муниципалитетов и области в целом. На региональном уровне механизмы реализации политики повышения уровня и качества жизни для разных типов муниципальных образований прописаны в «Концепции повышения благосостояния населения Томской области до 2020 года» [5]. Кроме этого, в каждом муниципалитете приняты свои целевые программы, определяющие меры по решению злободневных социальных проблем [11]. Между тем, свобода социальной инициативы муниципальных образований часто ограничена факторами правового и экономического характера. Согласно Уставу Томской области (ст. 82), основные направления социально-экономического развития области определяют органы государственной власти региона. Ими же инициируется большинство социальных проектов муниципалитетов. На реализацию же собственных социальных программ у муниципальных образований часто недостаёт средств.

Социальные проблемы населения муниципалитетов Томской области значительно варьируются и во многом определяются степенью удалённости от областного центра и спецификой месторасположения. На севере и северо-западе региона находятся наиболее удаленные от Томска нефтедобывающие районы с высокой стоимостью жизни, низкой доступностью социальных услуг, максимальным уровнем дифференциации доходов и безработицы при ограниченном предложении рабочих мест [5]. Социальная напряжённость в северных муниципалитетах Томской области усугубляется отсутствием развитой транспортной инфраструктуры, что делает эти районы труднодоступными и зависимыми от сезонного характера транспортного обслуживания. Южные, в основном сельскохозяйственные районы области, характеризуются своими особыми социальными проблемами: здесь очень низки доходы, наблюдается миграционный отток молодёжи и, как следствие, – старение населения и отсутствие образованных, квалифицированных кадров [Там же].

Помимо специфических проблем, обусловленных природными и территориальными причинами, в муниципалитетах наличествуют и «традиционные» проблемы, связанные с необходимостью повышения качества здравоохранения, школьного и дошкольного образования, жилищно-коммунального обслуживания, просвещения. Одним из критериев, указывающих на положительную или отрицательную динамику в решении указанных проблем, является степень удовлетворённости населения качеством предоставляемых услуг. Для того чтобы проследить динамику изменений этого показателя в муниципалитетах Томской области, обратимся к данным социологических опросов, которые были проведены в 2010-2011 гг. во всех 16-ти муниципальных районах и 4-х городских округах [10]. Анализ материала позволил автору составить нижеследующую таблицу.

Таблица 1.

Динамика степени удовлетворенности населения городских округов и муниципальных районов Томской области качеством оказания социальных услуг в 2010-2011 гг. (по отраслям)

Социальная сфера	Повышение степени удовлетворённости, количество муниципальных образований	Понижение степени удовлетворённости, количество муниципальных образований	Характер динамики изменений в целом по области	Максимальное повышение степени удовлетворённости, процентов от числа опрошенных	Максимальное понижение степени удовлетворённости, процентов от числа опрошенных
Здравоохранение	12	8	положительная	35,67-61,60 Каргасокский район; 12,12-44,20 г. Стрежевой	44,14-34,80 Чаинский район
Дошкольное образование	4	16	отрицательная	17,58-22,60 Каргасокский район	38,29-16,70 ЗАТО Северск
Школьное образование	7	13	отрицательная	25,34-35,70 Колпашевский район	41,14-21,40 ЗАТО Северск
Дополнительное образование детей	5	15	отрицательная	18,09-40,40 г. Стрежевой	42,81-18,90 ЗАТО Северск
Культура	11	9	положительная	41,13-76,60 г. Стрежевой	45,61-26,40 г. Кедровый

Данные, взятые за небольшой временной отрезок, не позволяют нам делать окончательные выводы, однако их достаточно для понимания того обстоятельства, что качество услуг, предоставляемых муниципалитетами, остаётся низким. Особую тревогу вызывает сфера образования. Неудовлетворённость качеством получаемого образования влечёт за собой целый комплекс проблем: отток населения (особенно из села)

в областной центр, нежелание молодёжи жить и работать в районах области, отсутствие в муниципалитетах квалифицированных специалистов. Интересен тот факт, что в колонку с максимальным понижением степени удовлетворённости попали в основном города, что указывает, на наш взгляд, не только на снижение уровня предоставляемых социальных услуг, но и на рост требований населения городов к их качеству.

Социологические опросы выявили и ещё одну проблему: население не чувствует себя защищённым от различных рисков, и, прежде всего, это относится к действиям различных властных структур [9, с. 63-65]. Определённая часть жителей (22%) связывает возможность улучшения своей жизни, скорее, с властью федеральной, чем муниципальной [15, с. 103]. Это указывает как на отсутствие доверия к местной власти, так и на осознание того, что ресурсы её весьма ограничены.

Для ответа на вопрос, как в такой непростой ситуации органы местного самоуправления осуществляют свою властно-регулирующую функцию по решению всех вышеперечисленных проблем, автор обратился к официальным сайтам 19-ти муниципалитетов Томской области [11]. Исключение составил сайт Томска, т.к. областной центр является городом с таким индексом социального развития, который значительно превышает индексы остальных муниципальных образований и, соответственно, требует отдельного разговора. Рассматриваемые нами сайты неоднократно подвергались критике со стороны региональной власти, наибольшую озабоченность у которой вызывает неумение муниципалитетов создавать инвестиционно-привлекательный имидж территории. Но надо признать, что совсем «заброшенных» сайтов нет, и присутствующая на них информация охватывает самые разные аспекты социальной жизни: расписание работы поликлиник и других социальных объектов, очередь на получение места в дошкольном учреждении, сведения о пенсионном обеспечении и трудовых вакансиях, социальных выплатах и социальной поддержке отдельных категорий граждан, спортивных мероприятий и отдыхе детей. Более того, муниципалитеты предлагают на сегодняшний день не только электронную информацию, но и ряд электронных услуг, которые востребованы не только в городах, но и на селе:

- подача заявки на получение той или иной муниципальной услуги в администрацию муниципалитета в электронном виде (см. напр. официальный сайт Шегарского района), для чего разработана электронная форма заявки. Такую услугу предлагают пока не во всех муниципальных образованиях;

- предварительная запись на приём к различным специалистам;
- запись в детские дошкольные учреждения;
- получение ответа от чиновников муниципалитета по острым социальным проблемам. На 8-ми сайтах есть раздел «вопрос – ответ», на одном – «онлайн приёмная» (сайт Администрации ЗАТО Северск) и ещё на одном – «задать вопрос Главе района» (сайт Каргасокского района). Органы местного самоуправления 10-ти муниципалитетов готовы к диалогу, и местное население активно пользуется данной интернет-услугой.

На многих сайтах опубликованы планы перехода на предоставление муниципальных услуг в электронном виде (сайт Молчановского района и др.), указывающие на то, что муниципалитеты всё больше осознают электронные средства информации важным социальным ресурсом.

Анализ представленных на сайтах официальных документов позволил нам сделать выводы о готовности муниципальных образований Томской области разрабатывать социально ориентированные стратегии развития и осваивать современные технологии:

- осваиваются технологии повышения экономической эффективности в сфере социальных расходов. В условиях острого бюджетного дефицита муниципалитеты разрабатывают целевые программы адресной помощи наиболее социально незащищённым категориям граждан: малообеспеченным слоям населения, инвалидам, ветеранам, пожилым и попавшим в сложные жизненные ситуации, многодетным семьям. Преимущество бюджетное финансирование получают программы по решению специфических социальных проблем того или иного муниципалитета. Так, на сайтах северных муниципалитетов представлены программы по снижению напряжённости на рынке труда (см. сайты Каргасокского и др. районов); на сайтах южных муниципалитетов – меры по обеспечению жильём молодых специалистов и стабилизации демографической ситуации (сайт Кожевниковского района);

- разрабатываются планы организации поэтапного предоставления муниципальных услуг по принципу «одного окна» в многофункциональных центрах. В настоящий момент такие услуги оказываются во многих муниципалитетах: Томский район, Колпашевский район, Первомайский район, Парабельский район и др.;

- задана ориентация на привлечение местного населения к решению социальных проблем. В муниципалитетах приняты программы по развитию общественных инициатив (например, Кривошеинский район), что указывает на осознание необходимости вовлечения широких слоёв населения в процессы самоуправления и усиления возможностей общественности в области социального проектирования.

Муниципальные образования проявляют собственную активность и имеют опыт по самостоятельному решению социальных проблем. На сегодняшний день указанная самостоятельность проявляется в следующей практике:

- привлечение средств из муниципального бюджета посредством разработки и обоснования социально значимых программ, касающихся самых разных проблем социальной жизни: борьба с наркотиками, развитие детского спорта, оказание помощи малоимущим семьям и детям-сиротам и т.д. Судя по материалам сайтов, все муниципальные образования активно осваивают практику среднесрочного и долгосрочного целевого социального проектирования;

- освоение технологий оптимального распределения бюджетных средств и их эффективного использования. На это указывают проекты, направленные на решение особо острых вопросов. Но проблемы есть: результаты мониторинга эффективности ОМСУ показали, что суммы неэффективных расходов местных

бюджетов в сферах здравоохранения, общего образования, жилищно-коммунального хозяйства, организации муниципального управления по-прежнему остаются высокими [10];

- создание благоприятного имиджа муниципалитета для привлечения инвестиций и повышение информационной открытости. Обзор сайтов показал, что по этому показателю муниципалитеты пока находятся в самом начале пути и причина тому – отсутствие квалифицированных кадров, способных осуществлять данную работу;

- освоение практики межмуниципального взаимодействия. Так, в 2011 году на базе Молчановской центральной районной больницы был открыт межмуниципальный медицинский центр, где специализированную помощь получают жители не только Молчановского, но и Колпашевского, Чаинского и Кривошеинского районов. Данное нововведение избавило население удалённых от Томска муниципальных образований от необходимости ехать в областной центр.

Итак, вышесказанное позволяет нам сделать следующие выводы. Социальная политика муниципалитетов Томской области находится в русле современных представлений о границах и возможностях муниципального управления. Органы местного самоуправления осваивают новые технологии решения социальных проблем, но процесс этого освоения идёт с трудом. Создаётся впечатление, что сегодня много сил затрачивается на распределение дотаций нуждающимся. Это делать необходимо, но ещё более необходимо вести работу по экономическому возрождению муниципальных образований и созданию возможностей для более активного участия местного населения в общественной жизни, т.к. активность граждан может стать тем ресурсом, который поможет муниципалитетам выйти на новый уровень реализации социальной политики.

Список литературы

1. Гельман В. Я. Муниципальная автономия и проблемы российской модернизации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.yabloko.ru/Themes/SG/gelman1.html> (дата обращения: 20.10.2012).
2. Гельман В. Я. От местного самоуправления – к вертикали власти [Электронный ресурс]. URL: <http://polit.ru/article/2007/04/16/gelman/> (дата обращения: 29.10.2012).
3. Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисов Н. Реформа местной власти в городах России, 1991-2006. СПб.: Норма, 2008. 368 с.
4. Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М.: НОРМА, 2002. 272 с.
5. Концепция повышения благосостояния населения Томской области до 2020 года [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.scribd.com/doc/58516544> (дата обращения: 15.07.2013).
6. Назарова Е. А. Место муниципальных районов в региональной инновационной системе Томской области [Электронный ресурс] // Вопросы управления. 2012. № 1. URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2012/01/19/> (дата обращения: 09.08.2013).
7. Регионы в России: социокультурные портреты регионов в общероссийском контексте / сост. и общ. ред. Н. И. Лапин, Л. А. Беляева. М.: Academia, 2009. 808 с.
8. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. [Электронный ресурс]: аналитический доклад Института современного развития. URL: <http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928> (дата обращения: 20.04.2012).
9. Рыкун А. Ю., Мельникова О. О., Южанинов К. М. Социальная стратификация и социальное позиционирование населения Томского региона // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2012. № 1. С. 55-70.
10. Сводный доклад Томской области о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов по итогам 2011 года [Электронный ресурс]. URL: <http://storage.esp.tomsk.gov.ru/files/13852/Доклад%202011.pdf> (дата обращения: 01.11.2012).
11. Совет муниципальных образований Томской области [Электронный ресурс]. URL: smo-tomsk.ru (дата обращения: 17.07.2013).
12. Тимченко В. Основные направления развития местного самоуправления и его основ в 2011 году [Электронный ресурс]. URL: <http://www.msu-russia.ru/articles/49.html> (дата обращения: 01.09.2012).
13. Туровский Р. Ф. Институциональный дизайн российской региональной власти: кажущаяся простота? // Общественные науки и современность. 2011. № 5. С. 82-92.
14. Шмаков В. И. Проблемы реформирования и роста эффективности местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). 2010. № 2. С. 54-72.
15. Южанинов К. М., Рыкун А. Ю., Абрамова М. О. Социальная политика как фактор инновационного развития региона // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2012. № 1. С. 92-106.

MODERN MUNICIPAL TECHNOLOGIES OF SOCIAL POLICY IMPLEMENTATION

*Avanesova Elena Grigor'evna, Ph. D. in Philosophy
National Research Tomsk State University
avanesovafsf@yandex.ru*

The object of this work is the social policy of Tomsk region municipalities. The author reveals the main problems of municipal entities' social sphere, and determines modern strategies for their positive resolution. Particular attention is paid to the analysis of statistical data and the official documents of the local government published on the official websites of the region municipalities with the purpose to determine the technologies of social transformations policy implementation.

Key words and phrases: social problems; social policy; local government; municipalities' websites; technologies of municipal services rendering.